الحماية الدولية للاجئين

أعمال ندوة «الحماية الدولية للاجئين»
القاهرة ١٧-١٨ نوفمبر ١٩٩٦

الطبعة الأولى ١٩٩٧

تليفون : ٥٦٨٠٩٩٨ - ٥٧٣٢٩٧٦ - ٥٧٣٢٩٣٣ فاكس : ٥٧١١٠٢٠

الحماية الدولية للاجئين

أعمال ندوة «الحماية الدولية للاجئين»

القاهرة ١٧-١٨ نوفمبر ١٩٩٦

إبراهيم نصر أحمد نصر الدين

حازم حسن جمعة

داماسو فيتشى

محمد شوقى عبد العال

أحمد الرشيدى

حافظ العلوى

كريم الأتاسى

محي الدين محمد قاسم

تحرير

أحمد الرشيدى

١٩٩٧

المحتويات

مقدمة

لاشك أن الحقوق التى يتمتع بها اللاجئون، وتحديد مركزهم القانونى طيلة فترة وجودهم فى دولة الملجأ، إنما هى من الأمور التى حظيت باهتمام دولى عالمى وإقليمى منذ زمن بعيد، وإن كانت الخطوات الأكثر أهمية التى اتخذت فى هذا الخصوص لم تبدأ إلا فى أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية وإنشاء منظمة الأمم المتحدة.

والراجح، أن تزايد الاهتمام الدولى بقضايا اللاجئين فى نطاق العلاقات الدولية المعاصرة لايعزى فقط إلى حقيقة أن هذه العلاقات هى التى شهدت بداية مرحلة جديدة على صعيد الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان على وجه العموم، وإنما يعزى أيضاً - وربما فى المقام الأول - إلى كون أن مشكلة اللاجئين قد أخذت فى البروز والتفاقم بدرجة كبيرة مع تزايد حدة الصراعات والمنازعات الداخلية والدولية على امتداد العالم، هذا فضلاً عن قيام العديد من نظم الحكم الشمولية التى بالغت فى انتهاكاتها لحقوق الانسان والتنكيل بمعارضيها السياسيين.

ومن نافلة القول الإشارة هنا إلى أن الاهتمام الدولى المطرد بشئون اللاجئين على اختلاف طوائفهم وتصنيفاتهم - ومن فى حكمهم كالنازحين والمهجرين - قد برز بشكل ظاهر على مستويين رئيسيين:

أما المستوى الأول، فيتمثل فى إبرام العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية لتحديد وتنظيم ما أصطلح على تسميته «بالمركز القانونى للاجئين»، وذلك بدءاً من تعريف من هو «اللاجئ» وبيان الشروط التى يجب توافرها فيمن يلزم الاعتراف له بهذا الوصف ومروراً بالإشارة إلى الحقوق التى يتمتع بها كنتيجة لذلك والالتزامات التى تترتب عليه فى مواجهة الدولة المستقبلة أو دولة الملجأ، وانتهاءً ببيان الأسباب التى تنتفى بتحققها مسئولية هذه الدولة فى التقيد بأحكام القانون الدولى ذات الصلة بشئون اللاجئين.

وكما هو معلوم، فإنه يأتى فى مقدمة هذه الاتفاقيات وتلك المواثيق، وعلى وجه الخصوص، ما يلى:

المعاهدة الخاصة بالقانون الدولى الجنائى والموقعة فى مونتيفيديو بأرجواى عام ١٨٨٩، اتفاقية هافانا بكوبا بشأن اللجوء عام ١٩٢٨، اتفاقية اللجوء السياسي الموقعة أيضاً فى مونتيفيديو عام ١٩٣٣، اتفاقيتا كاراكاس بفنزويلا بشأن اللجوء الدبلوماسى واللجوء

الإقليمى والموقعتان عام ١٩٥٤، اتفاقية الأمم المتحدة بشان مركز اللاجئين عام ١٩٥١ والبروتوكول المكمل لها والموقع عام ١٩٦٧، والاتفاقية الخاصة بتنظيم بعض المسائل المتعلقة باللاجئين والموقعة عام ١٩٦٩ فى إطار منظمة الوحدة الأفريقية.

وأما المستوى الثانى، الذى تجسد من خلاله اهتمام المجتمع الدولى بشئون اللاجئين، فهو ذو طابع عملى أو تطبيقى ويتمثل فى إنشاء العديد من المؤسسات والأجهزة التى تعنى بهم كمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين وكالعديد من المنظمات غير الحكومية الدولية منها والوطنية كالاتحاد الدولى لجمعيات الهلال والصليب الأحمرين ومنظمة أطباء بلا حدود الفرنسية...

وفى إطار هذا الاهتمام المتزايد بقضايا اللاجئين فى العالم المعاصر على المستويين الوطنى والدولى، ورغبة فى الإسهام فى تعميق الوعى العام بهذه القضايا وبثقافة حقوق الانسان على اختلاف تصنيفاتها، بادر مركز البحوث والدراسات السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية/جامعة القاهرة - وبالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين من خلال مقرها الإقليمى فى القاهرة - إلى تنظيم وعقد ندوة تحت عنوان: «الحماية الدولية للاجئين»، وذلك خلال الفترة من ١٧-١٨ نوفمبر ١٩٩٦.

وكعادته دائما فى مثل هذه الندوات واللقاءات العلمية، فقد حرص المركز على إتاحة الفرصة لمشاركة العديد من الخبرات البحثية والعملية.. فقد شارك فى أعمال الندوة باحثون أكاديميون من عدة جامعات مصرية: فإضافة إلى مشاركة باحثين من جامعة القاهرة التى انعقدت هذه الندوة فى رحابها كما تقدم، كان هناك باحثون من جامعتى حلوان والزقازيق، فضلاً عن مشاركة بعض الخبراء المهتمين من وزارة الخارجية المصرية ومن المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، وكذا من جانب مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين.

وقد اشتملت أعمال الندوة على ثمان أوراق بحثية عرضت فى مجملها للجوانب المختلفة ذات الصلة بشئون اللاجئين وأوضاعهم، وذلك على المستويين النظرى والتطبيقى، وعلى النحو التالى:

أما الورقة الأولى، والتى قدمها د. حازم جمعة، فقد تناول التحليل فيها التحديد بمفهوم اللاجئ وتصنيفات اللاجئين طبقاً للمواثيق الدولية العالمية منها والإقليمية.. وقد

عرض الباحث لهذا الموضوع من خلال قسمين: القسم الأول، وقد خصصه لبيان قواعد القانون الدولى التى تحدد مفهوم اللاجئ. والقسم الثانى، وقد تناول فيه التحليل التنظيم الدولى لرعاية اللاجئين.

ومن الأمور ذات الدلالة التى اهتم الباحث بإبرازها من خلال هذه الورقة ما يلى:

أن قضية اللاجئين فى عالمنا المعاصر تنطوى على جوانب قانونية واقتصادية واجتماعية عديدة مما يعنى أن التعامل معها لا يبدو أمراً سهلاً فى جميع الحالات، وأن مفهوم اللاجئ قد اتسع نطاقه بحيث لم يعد مقصوراً على أولئك الذين قد يكونون ضحايا حرب واضطهاد سياسى أو عنصرى أو دينى وإنما أضيفت إلى ذلك طوائف أخرى كنتيجة للكوارث الطبيعية والتغيرات المناخية فى بعض مناطق العالم. ومن هذه الأمور أيضاً ما انتهى إليه الباحث – وبحق – بالتوكيد على أن اهتمام المجتمع الدولى بقضايا اللاجئين لا يعد من قبيل التدخل فى المسائل التى تندرج ضمن نطاق الاختصاص الداخلى للدولة.

وأما الورقة البحثية الثانية التى تضمنتها أعمال الندوة، فقد قدمها د. محمد شوقى عبد العال، وكان عنوانها: «حقوق اللاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة».. وقد شملت هذه المواثيق أساساً كلاً من: الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام ١٩٥١، العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واللذين أصدرتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٦، ثم بروتوكول عام ١٩٦٧ المكمل لاتفاقية عام ١٩٥١ سالفة الذكر. وقد انتهى الباحث – من خلال هذه الورقة وفى ضوء قراءته المتعمقة للمواثيق والاتفاقيات الدولية ذات الصلة – إلى القول بأن ثمة جملة من الحقوق يتمتع بها اللاجئ سواء فى مواجهة دولة الملجأ وكذا الدولة التى سعى إلى الحصول على الملجأ الآمن على إقليمها.. وهذه الحقوق تمثل فى رأى الباحث – وبحق – الحد الأدنى الذى لايجوز لأية دولة المساس به فى معاملتها للاجئين..

وتشتمل هذه الحقوق على عناصر إيجابية وأخرى سلبية..

أما العناصر الإيجابية، فتتمثل بالدرجة الأولى فى سماح الدولة التى يقصدها الشخص طالب اللجوء له بدخول إقليمها والبقاء فيه بصفة مؤقتة حتى يتسنى له الحصول

على الملجأ فى دول أخرى، وذلك فى حالة رفضها منحه إياه هذا الملجأ، كما يتصل بذلك، أيضاً، وجوب أن تبادر هذه الدولة إلى تزويد طالب اللجوء – وكذا اللاجئ – بوثائق إثبات الشخصية ووثائق السفر التى قد يحتاج إليها.

وأما العناصر السلبية التى تشتمل عليها الحقوق المقررة للاجئ طبقاً لمواثيق الأمم المتحدة – وبحسب ما يستنتجه الباحث – فتتمثل فى وجوب امتناع دولة الملجأ عن اتخاذ إجراءات معينة ضد اللاجئ كالطرد أو الإبعاد أو التسليم، خاصة متى كان من شأن مثل هذه الاجراءات تعريض حياته للخطر.

واتصالاً بهذا التأصيل النظرى للمركز القانونى للاجئ، فقد جاءت الورقة الثالثة – والتى أعدها كاتب هذه السطور – لتعرض لموضوع: «الحق فى طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان: دراسة فى ضوء المواثيق الدولية وفى بعض الدساتير والتشريعات العربية».. وقد عرض التحليل لهذا الموضوع من خلال التركيز على عدد من العناصر أهمها مايلى:

التحديد بالمقصود بالحق فى طلب اللجوء، الأشخاص المستفيدون من هذا الحق، الأسباب التى تحتم ضرورة الاعتراف لهؤلاء الأشخاص بالحق المذكور والتماس الملجأ الآمن والآثار القانونية المترتبة على الاعتراف لهم بهذا الحق...

وقد عنى التحليل بدراسة هذه العناصر طبقاً للاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة، مع الإشارة بصفة خاصة إلى موقف بعض الدساتير والتشريعات الوطنية العربية فى هذا الشأن.

وحيث إن الحقوق المقررة للشخص الذى يصدق عليه – من الوجهة القانونية – وصف اللاجئ ليست حقوقاً مطلقة وإنما ترد عليها قيود معينة يتعين على هذا الشخص أن يتقيد بها، فقد جاءت الورقة الرابعة – والتى أعدها د. محى الدين قاسم – لتعرض لهذه الالتزامات أو تلك القيود، وذلك تحت عنوان: «التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ: دراسة مقارنة فى التشريعات الدولية والاقليمية»..

وقد عالج الباحث هذا الموضوع من خلال التمييز بين نوعين من الالتزامات التى تترتب فى مواجهة اللاجئ كشرط لاستمرار تمتعه بمركز قانونى معين..

أما النوع الأول، فينصرف إلى مجموعة الالتزامات التى تفرض بموجب سيادة الدولة واعتبارات أمنها الوطنى، والتى تتمثل فى جوهرها فى القيود التى ترد على حريات اللاجئ وحقوقه الأساسية.

وأما النوع الثانى من هذه الالتزامات، فيتمثل فى مجموعة الالتزامات التى تترتب كتطبيق لمبدأ حسن سير وانتظام العلاقات بين الدول وبالذات مع الدولة التى ينتمى إليها اللاجئ برابطة الجنسية.. وتشمل هذه الالتزامات كل ما يتصل بالأعمال والأنشطة ذات الأثر الخارجى الضار سواء بالنسبة إلى دولة الأصل أو بالنسبة إلى الجماعة الدولية برمتها..

وفى ضوء تحليله لهذين النوعين من الالتزامات، خلص الباحث إلى التوكيد على عدة أمور ذات دلالة فيما يتعلق بالتوازن الذى يجب أن يراعى بين مبدأ الحماية الدولية للاجئين ومبدأ السلامة الوطنية والأمن الوطنى للدولة:

أما الأمر الأول، فمؤداه أن اعتبارات الأمن والسلام العام لدولة الملجأ لها- كمبدأ - الأولوية على حماية حقوق اللاجئين، إذا ما توافرت الأسباب التى تستوجب ذلك.

وأما الأمر الثانى ذو الدلالة فى هذا الخصوص، فمفاده أنه يجوز لدولة الملجأ عدم التقيد بما نُص عليه فى بروتوكول عام ١٩٦٧ سالف الذكر فيما يختص بمعاملة اللاجئين عبر الحدود فى حالة وجود أسباب أو ظروف قاهرة تتعلق بالأمن الوطنى لهذه الدولة أو بحماية سكانها، كما هو الحال مثلاً عند تدفق الأشخاص عبر هذه الحدود بأعداد ضخمة ويتصل بما سبق، ومن جهة ثالثة، ما انتهى إليه الباحث - وبحق - من أنه مع التوكيد على ضرورة التزام دولة الملجأ بكفالة حقوق الإنسان للأجانب عموماً وللاجئين منهم على وجه الخصوص، وذلك فيما يتعلق بحرية الحركة والتنقل وكذا إنشاء الجمعيات والتنظيمات، إلا أنها - أى دولة الملجأ - تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فى اتخاذ بعض التدابير أو الإجراءات المقيدة فى مواجهة بعض اللاجئين الذين تثور ضدهم شكوك جدية من شأن السكوت عليها تعريض حياة أفراد آخرين كالممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة للخطر.

والواقع، أنه إذا جاز لنا أن نصف الأوراق الأربع السابقة بأنها ذات طابع نظرى تأصيلى، فإن الأوراق الأربع التالية قد غلب عليها الطابع التنظيمى أو المؤسسى من جهة والطابع التطبيقى المتمثل فى بعض دراسات الحالة من جهة أخرى.

فالورقة الأولى من بين هذه الأوراق - أى الخامسة على جدول أعمال الندوة - كانت بعنوان: «مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين»، وقد أعدها د. حافظ العلوى.. وقد عرض الباحث من خلال هذه الورقة لبعض الأفكار المهمة كالتعريف بمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين هذه، وبيان موقعها فى إطار منظومة هذه المنظمة الدولية، وطبيعة عملها، وإبراز الأنشطة التى تضطلع بها وخاصة فى مجالىّ تأمين الحماية الدولية والمساعدة الغذائية والصحية والتعليمية للاجئين فرادى وجماعات.. وحقيقة الأمر، أن هذه الورقة - على إيجازها - تعتبر ذات قيمة كبيرة، وخاصة فيما يتصل بتوزيع أعداد اللاجئين على مستوى مناطق العالم المختلفة ومنها منطقتنا العربية.

واتساقاً مع هذا الحديث عن الجوانب التطبيقية ذات الصلة بأوضاع اللاجئين، جاءت الورقة السادسة لتناقش مدى ملاءمة الحلول المختلفة المطروحة للتعامل مع هذه الأوضاع، فمن خلال التركيز على نقطتين رئيسيتين، عرض مقدم هذه الورقة - الأستاذ كريم الأتاسى - لما أسماه بالحلول التقليدية لمشكلات اللاجئين وأزماتهم كالعودة الطوعية إلى دولة الأصل أو دولة الإقامة المعتادة أو الاندماج فى دولة الملجأ أو إعادة التوطين فى دولة ثالثة.. كما عنى الباحث، فى هذا الخصوص أيضاً، بمناقشة مدى ملاءمة هذه الحلول التقليدية الثلاثة التى تبنتها مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى بعض الحالات - للظروف والأوضاع الجديدة فى العالم المعاصر، وبالذات بعد انتهاء الحرب الباردة.

وقد خلص التحليل فى هذا الشأن إلى إبراز حقيقة أن التزايد المطرد فى أعداد اللاجئين بسبب نشوب العديد من النزاعات والحروب الأهلية فى بعض مناطق العالم، قد ساعد فى ظهور أشكال جديدة للتعامل مع مشكلات هؤلاء اللاجئين، فظهرت من جديد- مثلاً - فكرة التدخل الإنسانى أو التدخل لأغراض إنسانية، كما ظهرت أيضاً فكرة الدبلوماسية الوقائية والتى تنهض على مقولة أن تحركات اللاجئين ليست بالضرورة مسألة حتمية بل يمكن تفاديها من خلال اتخاذ إجراءات تهدف إلى تقليل أو إزالة التهديدات التى تجبر الناس على مغادرة بلادهم والتماس اللجوء لدى بلد آخر.

وأما الورقة السابعة، والتى أعدها د. إبراهيم نصر الدين، فقد جاءت هى أيضاً فى إطار هذا السياق التطبيقى، حيث عرضت لموضوع: «اللاجئون فى المنازعات الداخلية فى أفريقيا: ليبريا، السودان، رواندا، بورندى، والصومال». وقد عرض د. نصر الدين لدراسة الحالات الخمس التى تشملها ورقته من خلال التركيز على عدد من العناصر المهمة والتى أجملها فى الآتى:

التحديد بطبيعة المشكلة محل الدراسة، أسباب ظاهرة اللجوء فى بعض مناطق العالم وبخاصة فى أفريقيا، تصنيف المنازعات والصراعات المنتجة لهذه الظاهرة، وأخيراً الآثار المترتبة عليها – أى ظاهرة اللجوء – ووسائل التصدى لها.

ويمكن القول بأنه على خلاف الحال بالنسبة إلى بعض مقدمى الأوراق السابقة – وبخاصة الورقتين الأخيرتين منها – فقد خلص الباحث إلى نتيجة إيجابية مؤداها أنه على الرغم من ضخامة مشكلة اللاجئين فى القارة الأفريقية وتعقدها إلا أن هناك العديد من صور النجاح التى تحققت على صعيد التعامل مع هذه المشكلة.. وقد تمثل ذلك فى جانب منه فى العودة الطوعية لبعض اللاجئين إلى أوطانهم، كما فى حالة لاجئى موزمبيق حيث تمت إعادة نحو ١,٦ مليون منهم إلى بلادهم. ومع ذلك، فإن خبرة العمل الدولى الجماعى فى مواجهة مشكلة اللاجئين فى بعض الدول الأفريقية لاينبغى أن تستند بالأساس إلى المواقف أو الأعمال الإنسانية فحسب، وإنما يجب أن تعتمد أيضاً – ووفقاً لما خلص إليه الباحث – بمبادرات سياسية تهدف بالدرجة الأولى إلى التصدى للأسباب الكامنة وراء نشوء هذه المشكلة أصلاً.

والواقع أنه إذا تركنا حالة اللاجئين فى بعض الدول الأفريقية وانتقلنا إلى حالة تطبيقية أخرى كانت محل اهتمام خاص من جانب مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة عند وضع برنامج عمل ندوة «الحماية الدولية للاجئين»، فسنجد أن هذه الحالة قد تجسدت أساساً فى حالة لاجئى دول الاتحاد اليوغسلافى الذى انفرط عقده فى منتصف عام ١٩٩١.. فقد تعرض لمعالجة هذا الموضوع د. داماسوفيتشى فى الورقة الثامنة والأخيرة ضمن قائمة الأوراق البحثية التى شملتها أعمال الندوة المذكورة.. وقد عرض الباحث لموضوعه مركزاً بصفة خاصة على بيان حدود الدور الذى اضطلعت به مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى هذا الخصوص، ومن خلال تناول العناصر

الرئيسية الآتية بشكل خاص: الأساس القانونى لمشاركة المفوضية فى الجهود الدولية لحماية لاجئى النزاعات فيما بين الاتحاد المنهار، وأهم الأنشطة الإنسانية التى قامت بها فى هذا المجال، ثم تقويم لأداء هذه المفوضية فى ضوء ما آل إليه الوضع فى الوقت الحاضر وخاصة فى جمهورية البوسنة والهرسك.. وقد أثبت التحليل، فى ضوء معالجته لهذه العناصر الثلاثة، أن المفوضية لم تدخر وسعاً فى تقديم كافة المساعدات الإنسانية الضرورية، بل وخاطرت فى سبيل ذلك بأرواح موظفيها وبالذات داخل جمهوريتى كرواتيا والبوسنة والهرسك.. غير أنه على الرغم من كل هذه الجهود وتلك المساعدات - والتى حققت دون شك قدراً كبيراً من النجاح - إلا أنه لايزال من الخطورة أو من السابق لأوانه الإصرار على إعادة اللاجئين إلى مناطق ما تزال تحتلها أغلبية تنتمى عرقياً إلى جماعة أخرى.. وعلى الإجمال، فإن التجربة اليوغسلافية قد رفعت درجة المفوضية - بحسب رأى الباحث - من منظمة تختص أساساً بشئون اللاجئين، إلى وكالة دولية تعنى بالأشخاص من ضحايا الكوارث التى صنعها الإنسان بنفسه ولنفسه.

وبعد ... فهذه هى أهم الأفكار التى تناولتها بالتحليل والبحث أعمال ندوة: «الحماية الدولية للاجئين»، التى نظمها مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة - بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين - خلال الفترة من ١٧-١٨ نوفمبر ١٩٩٦.

وإذ يسعدنى أن أقدم الأعمال الكاملة لهذه الندوة فى مُؤلفٍ واحد إلى القارئ العربى، فلا يسعنى إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذتى الكريمة: الأستاذة نازلى معوض أحمد - مدير مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة - للثقة التى أولتنى إياها للقيام بمهمة التنسيق للندوة ولتحرير هذا الكتاب.

ولله الحمد فى الأولى وفى الآخرة،

د. أحمد الرشيدى

(١)

«مفهوم اللاجئين فى المعاهدات الدولية والإقليمية»

د. حازم حسن جمعة

يأتى هذا المؤتمر العلمى فى وقت معاصر لمعاناة مليون لاجئ فروا من غرب رواند إلى شرق زائير هربا من اضطهاد المتمردين التوتسى. وهؤلاء اللاجئون يتعرضون اليوم إلى المجاعات والأوبئة، وهى صورة حدثت من قبل وتتكرر باستمرار.. الأمر الذى يعطى لهذه الندوة أهمية خاصة. فمشكلة اللاجئين لا تكمن فقط فى ضرورة بذل الجهد لحمايتهم ورعايتهم، ولكن المشكلة الأساسية الأعم والأشمل والأصعب.. هى كيف ندرأ الأسباب المؤدية لتلك المأساة الإنسانية؟

وتثير مشكلة اللاجئين عدة موضوعات قانونية وشكلية. أى قواعد القانون الدولى الخاصة بتحديد من يعدون لاجئين وقواعد حمايتهم، وكذلك المنظمات المهتمة برعايتهم وسلطاتها فى هذا المجال[١].

وتعرض هذه الورقة للوثائق الدولية التى تحدد مفهوم اللاجئين وأوضاعهم، وذلك بإلقاء الضوء على مضمونها حتى نتمكن من الوقوف على مدى جدواها وفعاليتها فى تحقيق الحماية والمساعدة اللازمة لتلك الجماعات مهيضة الجناح، التى ألقت بها الظروف خارج حدود أوطانها مجردة من كل سبل الحياة الإنسانية، أو أجبرتها ظروف داخلية على ترك قراهم ومدنهم إلى أماكن أخرى داخل بلادها.

وستكون وسيلتنا فى ذلك استعراض أهم التطورات التى لحقت بمضمون مشكلة اللاجئين ومراجعة نصوص تلك الوثائق وبحث مضمونها وما أسفر عنه تطبيقها من نتائج ،فهناك من يلمح إلى وجود نقص التشريعات الدولية ويطالبون بالمزيد من التنظيم لذلك الموضوع الحيوى الإنسانى بالمقام الأول.

ونبادر فنقرر أن المسألة ليست مجرد صياغة قواعد قانونية دولية أيًا كان مصدرها، ولكن يتشابك ويتداخل فى موضوع اللاجئين عوامل شتى؛ سياسية واجتماعية واقتصادية ومالية. وقواعد القانون الدولى هى صياغة ما ينتهى إليه تفاعل تلك العوامل وما تسفر عنه فتصبح أداة لتنفيذ ما اتفق عليه المجتمع الدولى من إجراءات وقواعد.

وهنا يجب ألا نغفل الجوانب القانونية والاجتماعية للمشكلة. فاللاجئون ليسوا مجرد مجموعة من الأجانب داخل إقليم دولة مضيفة، ولكنهم يمثلون مشكلة معيشة إجبارية بعيدا عن الوطن وتحت رحمة أو إعالة دولة أخرى يطلب منها إمدادهم بالحد الأدنى من المؤن للإبقاء عليهم أحياء، وهو مطلب لايبدو ميسرا فى جميع الحالات.

وفى محاولة للوقوف على أهمية المشكلة وتقريبها إلى الأذهان، يجدر بنا أن نستعرض رقمين: فعند إنشاء المفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة سنة ١٩٥١، كانت مهمتها رعاية مليون لاجئ. الآن ترعى المفوضية مع وكالة غوث اللاجئين الفلسطينية حوالى ٢٠ مليون لاجئ، ناهيك عن ٢٥ مليون لاجئ آخر داخل أوطانهم.

وأسباب المشكلة ونوعية اللاجئين تزيد الأمر إيلاما. فقد كان الإنسان اللاجىء هو من يكون ضحية حروب أو اضطهاد سياسي أو عنصرى أو دينى، الآن أضيفت الكوارث الطبيعية والتغييرات المناخية والفقر المدقع والمجاعات، كأسباب مستجدة. والملاحظ أن حوالى ٨٠٪ من ذلك العدد المهول من اللاجئين هم من الأطفال والنساء، الأمر الذى يوضح صعوبة المشكلة وضخامتها.

ويعترض البعض أحيانا على تدخل رجل القانون فى النواحى الاجتماعية والإحصائية للظواهر الاجتماعية، ناصحين إياه بأن يقنع بصنعته فى صياغة النصوص القانونية وقد يحتكم إليه فيما بعد إذا سنحت له الفرصة للحكم فى نزاع ما. ولكنا نقول إن عدم معايشة الواقع ومسبباته وظروفه يجعل القانون عاجزاً عن أن يقدم النص الملائم. لقد كان فيما استجد من أسباب اللجوء أن أصبحت نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ الخاصة بمركز اللاجئين قاصرة عن أن تشمل بتعريفها المحدود أنماطا مستجدة من اللاجئين، فالاتفاقية تشير فقط إلى اللاجئين بسبب الاضطهاد العنصرى أو الدينى، أو بسبب الجنسية أو الانتماء إلى جماعات معينة أو بسبب الآراء السياسية، على حين أن المجتمع الدولى يهتم اليوم كذلك بعمليات اللجوء الداخلى، أى داخل الوطن الواحد، ويود أن تمتد إليهم وسائل الحماية والمساعدة التى يمكن أن تتوافر للاجئين عبر الحدود الدولية. خاصة وأن معظم الحالات نجدها فى دول نامية فقيرة.

واهتمام المجتمع الدولى بتلك الحالات لا يعد تدخلا فى مسائل تعد من صميم الاختصاص الداخلى للدولة وهو ما تمنعه المادة ١/٧ من ميثاق الأمم المتحدة، ولكن

عندما تمتد آثار تلك الهجرات الداخلية إلى دول أخرى وتسبب معاناة للمجتمع الدولى يخلع عنها صفة كونها مسائل داخلية. فالاعتداء على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتعرض هؤلاء اللاجئين إلى إبادة أو وباء أو مجاعات أو اضطهاد الأقليات يفرض أحيانا على السيادة المطلقة للدولة أن تنحسر لتفسح المجال لسيادة المجتمع الدولى لمواجهة مشكلة يتعرض لها الإنسان أيا كان تواجده أى ولو كان داخل حدود وطنه.

وفى اعتقادنا، أن اللاجئين فى الداخل (أى داخل الدولة) إن أتيحت لهم فرصة اللجوء إلى دول أخرى لما ترددوا. فحالهم إذاً أكثر صعوبة ممن تمكن من الهرب إلى دولة أخرى فاراً بحياته. ولكن عادة ما تقف عوامل المسافات وغلق الحدود والإجراءات المقيدة دون لجوئهم إلى دولة أخرى أكثر أمنا.

إن للاجئين حقوقاً يجب احترامها سواء قبل أو أثناء أو بعد حصولهم على اللجوء. فاحترام حقوق الإنسان أمر حيوى لمنع وجود حالات لجوء قبل قيامها، أو لحل مشاكل اللاجئين بعد نشوئها.

واتساقاً مع ما سبق نقسم هذه الورقة إلى قسمين: نتناول فى الأول، تحديد مفهوم اللاجئين فى المعاهدات الدولية والحماية المقررة لهم. وفى القسم الثانى، نتناول التنظيم الدولى لرعاية اللاجئين والمتجسد الآن فى المفوضية العليا للاجئين.. ونعقب ذلك بعرض مفهوم المهاجرين لأسباب اقتصادية ومدى اعتبارهم لاجئين، ثم للواقع المعاصر لمفهوم اللاجئين بصفة عامة.

القسم الأول - قواعد القانون الدولى التى تحدد مفهوم اللاجئين:

توجد قواعد دولية تنظم مشكلة اللاجئين، بعضها ورد فى وثائق دولية عامة، وبعضها الآخر ورد فى معاهدات أبرمت خصيصاً لتنظيم أوضاع اللاجئين وحمايتهم. وهناك أيضا معاهدات إقليمية تعالج ذات المسألة. وتنفرد كل معاهدة بتحديد مفهوم اللاجئين كل حسب ظروف وزمن وضعها. ونستعرض تلك القواعد الخاصة بتحديد مفهوم اللاجئين فى أهم المعاهدات الدولية العامة والإقليمية. نتعرض أولا للاتفاقيات الدولية العامة، ثم للاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين، وأخيراً لأهم الاتفاقيات الإقليمية فى هذا الخصوص.

أولا - الوثائق الدولية العامة التى تضم أحكاماً خاصة بمشكلة اللاجئين:

تنطبق بالضرورة ومباشرة على اللاجئين العديد من حقوق الإنسان المعترف بها عالميا. وهذا يشمل بالطبع الحق فى الحياة والحماية من التعذيب وسوء المعاملة والحق فى التمتع بجنسية معينة، والحق فى حرية التنقل، والحق فى ترك أى بلد، بما فى ذلك الموطن الشخصى للفرد، والحق فى أن يعود إلى بلده، والحق فى ألا تتم إعادته قسرا.

وقد تأكدت هذه الحقوق مرة أخري عند النص علي الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لجميع الأفراد، مواطنين وغير مواطنين على حد سواء.. في الإعلان العالمى لحقوق الإنسان وفى العهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اللذين يشكلان سوياً الصك الدولى لحقوق الإنسان "The International Bill Of Rights".

وفي محاولة لتجميع الحقوق التى يبدو لنا أنها تتعلق باللاجئين فى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، نقرأ فى المادة التاسعة أنه «لايجوز اعتقال أى إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفاً. وفى المادة ١٣ «لكل شخص حق فى حرية التنقل وفى اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة»، ثم فى فقرتها الثانية تضيف إلى ذلك حق مغادرة أى بلد، بما فى ذلك بلده، وفى العودة إلى بلده». وتنص المادة ١٤ على أن «لكل فرد حق التماس ملجأ فى بلدان أخرى والتمتع به خلاصا من الاضطهاد». كما تقضى المادة ١٥ بأن «لكل فرد حق التمتع بجنسية ما».

ولم يرد النص على كل الحقوق المهمة للاجئين فى الصك الدولى لحقوق الإنسان. فالعنصر الأساسى للحماية الدولية هو الحق فى عدم إعادة اللاجئ قسرا أو طرده إلى مكان يمكن أن يهدد حياته أو حريته، وهو المبدأ الذى تم تجسيده فى المادة ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة عام ١٩٥١، كما يجد ذلك المبدأ تعبيرا أقوى فى المادة ٣ من إعلان الأمم المتحدة سنة ١٩٧٥ بشأن حماية جميع الأشخاص من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الخاصة بالكرامة.

ومن أهم المعاهدات والإعلانات الدولية التى تنطوى على أحكام تهم اللاجئين الوثائق الدولية العامة الآتية:

١- اتفاقية جنيف الرابعة سنة ١٩٤٩ بشأن حماية الأشخاص المدنيين وقت الحرب:

تهدف تلك الاتفاقية إلى حماية الحرب من المدنيين، وتتعرض للاجئين والمهجرين وضمانات حمايتهم (البابان الأول والثالث من الاتفاقية). كما تنص المادة ٧٣ من البروتوكول الإضافي لسنة ١٩٧٧ على أن اللاجئين والمشردين بدون مأوى يعتبرون أشخاصا محميين وفقا للبابين الأول والثالث من اتفاقية جنيف الرابعة.

٢- معاهدة ١٩٥٤ الخاصة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية:

تحدد مصطلح "Stateless Person" بأنه الشخص الذى لاتعتبره أية دولة مواطنا فيها بمقتضى تشريعها (المادة الأولى). كما تصف باقى نصوص المعاهدة مستوى المعاملة التى تمنح لهؤلاء الأشخاص.

٣- معاهدة ١٩٦١ للحد من حالات انعدام الجنسية:

حيث وافقت الدول الأطراف فى هذه المعاهدة على منح جنسيتها للأشخاص المولودين على إقليمها والذين لن يحملوا أى جنسية أخرى لو لم تمنحهم جنسيتها، كما توافق الدولة العضو بناء على شروط معينة على ألا تحرم شخصاً من جنسيتها إذا كان ذلك الحرمان الذي يؤدى إلى أن يصبح عديم الجنسية، كما تحدد المعاهدة أن الشخص أو مجموعة من الأشخاص لن يجردوا من جنسياتهم بسبب الأصل أو العرق أو الديانة أو الانتماء إلي جماعة سياسية.

٤- إعلان الأمم المتحدة سنة ١٩٦٧ بشأن الملجأ الإقليمي:

يقنن ذلك الإعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة مجموعة من المبادئ الأساسية بشأن اللجوء الإقليمي.. فينص على أن منح اللجوء الإقليمى، هو عمل إنسانى وسلمى وأنه بهذا الوصف لايمكن النظر إليه على أنه عمل غير ودى من قبل أية دولة، وأيدت المبدأ الإنسانى الأساسى بشأن الرد القسرى للاجئ "Non-Refoulement". واستندت فى ذلك إلى المادتين ١٣ و ١٤ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان اللتين تنصان على حق الفرد فى مغادرة أى بلد، بما فى ذلك بلده، وفى العودة إلى بلده، والحق فى البحث عن ملجأ والتمتع به.

ثانيا - المواثيق الدولية الخاصة باللاجئين:

هناك العديد من الوثائق الدولية التى تحدد من هم اللاجئون فى حكم تطبيقها، كما تحدد الحدود الدنيا للمستويات الأساسية لمعاملة اللاجئين(١) .. ومن أهم تلك الوثائق علي المستوى الدولى: اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين، والبروتوكول الذى ألحق بها سنة ١٩٦٧ فى ذات الخصوص، كذلك توجد كما ذكرنا مواثيق إقليمية تتناول مسألة اللاجئين.

أ- مفهوم اللاجئين فى المواثيق العالمية:

نعرض أساسا لاتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين، ثم لبروتوكول ١٩٦٧ المعدل لها.

١- تحديد مفهوم اللاجئين في اتفاقية الأمم المتحدة سنة ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين:

تقدم اتفاقية ١٩٥١ فى مادتها الأولى تحديداً لمصطلح «اللاجئ – Refugee»، حيث تقرر أنه ينطبق على أى شخص يوجد نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من يناير سنة ١٩٥١ وبسبب تخوف له ما يبرره من التعرض لاضطهاده لأسباب ترجع إلى عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه لعضوية فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج دولة جنسيته وغير قادر – أو لايريد بسبب ذلك التخوف، أن يستظل بحماية دولته، أو كل شخص لايتمتع بجنسية ويوجد خارج دولة إقامته المعتادة بسبب تلك الظروف، ولا يستطيع أو غير راغب بسبب هذا التخوف أن يعود إلى تلك الدولة»(٢).

وتضع الاتفاقية الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين، بما فى ذلك الحقوق الأساسية التى يستحقونها، كما تحدد كذلك المركز القانونى لهم، وتنطوى على أحكام بشأن حقوقهم فى الحصول على عمل ذى عائد، وعلى رعاية فيما يتعلق بحصولهم على بطاقات هوية شخصية ووثائق سفر، وأن تكون لهم معاملاتهم وحقهم فى تحويل أموالهم إلى الدولة الأخرى التى قبلتهم لأغراض إعادة استقرارهم.

وتحظر المعاهدة طرد الأشخاص المتمتعين بمركز اللاجئين أو إعادتهم جبرا، وتنص المادة ٣٣ على ألا «تقوم دولة طرف فى المعاهدة بطرد أو رد لاجئ بأى شكل كان إلى حدود إقليم تتعرض فيه حياته أو حريته للخطر بسبب جنسيته أو ديانته أو جنسه أو عضويته فى طائفة اجتماعية معينة أو اعتناقه لرأى سياسى معين». كما تعنى المادة ٣٤ باستيعاب اللاجئين ومنحهم جنسيتها، كما تنظم المواد الأخرى عدة حقوق مثل تلك الخاصة بالحق فى اللجوء إلى القضاء، والتعليم، والضمان الاجتماعى، والسكن، وحرية التنقل.

٢- بروتوكول ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين:

صدرت اتفاقية ١٩٥١ لصالح الأشخاص الذين أصبحوا لاجئين نتيجة لأحداث وقعت قبل الأول من يناير سنة ١٩٥١، إلا أن ما حدث فى السنوات التالية أظهر أن حركات اللاجئين لم تكن مجرد نتيجة مؤقتة للحرب العالمية الثانية وما ترتب عليها. فخلال الخمسينيات والستينيات ظهرت مجموعة أخرى من اللاجئين، وبصفة خاصة فى أفريقيا وآسيا، وهؤلاء اللاجئون فى حاجة إلى حماية لم يكن من المستطاع توفيرها لهم فى ظل التحديد الزمنى المنصوص عليه فى الاتفاقية، ومن ثم جاء بروتوكول ١٩٦٧ ليمد تطبيق أحكام تلك الاتفاقية على حالات اللاجئين الجدد.. أى الأشخاص الذين ينطبق عليهم تحديد الاتفاقية لاعتبارهم لاجئين ولكنهم أصبحوا كذلك نتيجة لأحداث وقعت بعد الأول من يناير سنة ١٩٥١.

ب- الوثائق الإقليمية:

نتناول بإيجاز هنا عرضا لمفهوم اللاجئ وقواعد حمايته فى المواثيق الدولية الأوربية ثم فى أمريكا اللاتينية. وبعد ذلك نتناول بشيء من التفصيل المعاهدة الأفريقية لأسباب حصولنا على مراجع بشأنها وللنوازع الوطنية لانتمائنا إلى هذه القارة.

١- أهم وثائق اللاجئين فى أوربا:

وضع مجلس أوربا عدة وثائق بشأن اللاجئين، من أهمها الآتى:

١ – الاتفاق الأوربى سنة ١٩٥٩ بعدم استلزام تأشيرات للاجئين.

٢- قرار رقم ١٤ لسنة ١٩٦٧ بمنح حق الملجأ للأشخاص المعرضين لخطر الاضطهاد.

٣- الاتفاق الأوربى بشأن نقل المسئولية عن اللاجئين سنة ١٩٨٠.

٤- توصية سنة ١٩٨١ للتنسيق بين الإجراءات الوطنية الخاصة بمنح حق اللجوء.

٥- توصية بشأن حماية الأشخاص المستوفين لاشتراطات معاهدة جنيف ممن لم يعدوا لاجئين من قبل سنة ١٩٨٤.

٦- معاهدة دبلن لسنة ١٩٩٠ التى تضع معايير لتحديد أية دولة عضو تعد مسئولة عن النظر فى طلب حق الملجأ عندما يطلب اللاجئ حق اللجوء إلي دولة أو أكثر من الدول الأعضاء فى المجتمع الأوربى، كما تتضمن المعاهدات الأوربية الخاصة بتسليم المجرمين وبالضمان الاجتماعى أحكاما أخرى عن اللاجئين.

ولم تتطرق معظم تلك المواثيق الأوربية لتحديد المراد من مصطلح «لاجئ» ولعلها اكتفت بما سبق أن قررته اتفاقية الأمم المتحدة سنة ١٩٥١، خاصة وأنها أصلاً اتفاقية أبرمت بسبب اللاجئين فى أوربا.

٢- وثائق اللاجئين في أمريكا اللاتينية:

لدول أمريكا اللاتينية تاريخ طويل فى مجال اللجوء.. فاتفاقية مونتفيديو الخاصة بالقانون الجنائى الدولى الموقعة فى سنة ١٨٨٩، كانت أول وثيقة إقليمية تتناول اللجوء. وتبعتها بعد ذلك معاهدة كاراكاس عن اللجوء الإقليمى والتى وقعت فى سنة ١٩٥٤.

وفى الثمانينات، أدى اندلاع المصادمات المدنية فى أمريكا الوسطى إلى نزوح ما يقرب من مليون شخص خارج بلادهم مما تسبب فى مصاعب اقتصادية واجتماعية حادة للدول التى فروا إليها، ومن ثم أصدرت تلك الدول المضيفة فى ١٩٨٤ إعلان قرطاج عن اللاجئين الذى أرسى الأساس القانونى لمعاملة اللاجئين من أمريكا الوسطى، بما فى ذلك مبدأ عدم إعادة اللاجئين قسراً، وأهمية استيعاب اللاجئين والعمل على بذل الجهود للقضاء على أسباب مشكلة اللاجئين.

وتعريف «اللاجئ» الذى ورد فى هذا الإعلان يشابه ذلك الذى نصت عليه المعاهدة الأفريقية - كما سنرى - حيث يشمل، الأشخاص الفارين من بلادهم بسبب تهديد

حياتهم أو أمنهم أو حريتهم بسبب أعمال العنف أو عدوان خارجى أو نزاعات داخلية أو خرق عام لحقوق الإنسان أو أية ظروف أخرى أخلت بشدة بالنظام العام فى بلاده (الباب الثالث – الفقرة الثالثة).

ورغم أن إعلان قرطاج غير ملزم للدول لأنه – كما يظهر من تسميته – ليس معاهدة دولية بالمعنى القانونى، إلا أنه من الناحية العملية يلقى تطبيقاً من قبل عدد من دول أمريكا اللاتينية. وفى بعض الحالات تم إدماج قواعده فى التشريعات الوطنية.

٢- معاهدة منظمة الوحدة الأفريقية:

أدت الأعداد المتزايدة للاجئين هربا من الحروب والنزاعات الداخلية فى أفريقيا منذ أواخر الخمسينيات إلى تبنى وثيقة تعد – بشكل عام – أهم معاهدة شاملة وذات مدلول بشأن اللاجئين. فقد وضعت منظمة الوحدة الأفريقية فى العاشر من سبتمبر سنة ١٩٦٩ معاهدة منظمة الوحدة الأفريقية التى تنظم الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين فى أفريقيا. وتتبدى الأهمية الأساسية لهذه المعاهدة فى أن تحديدها لمصطلح اللاجئين أشمل وأعم. فقد استشعرت الدول الأفريقية أن استلزام وجود أساس واضح للاضطهاد لا يعد معيارا كافيا ليغطى جميع حالات اللجوء فى أفريقيا.

وإذا كانت اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١ الخاصة باللاجئين ذات نطاق عالمى.. ألا تعد المعاهدة الأفريقية تكراراً لما ورد بها؟ الواقع أن المعاهدة الأفريقية تكمل اتفاقية الأمم المتحدة. فبالإضافة إلى التحديد الواسع لمفهوم اللاجئ، نجد أن المعاهدة الأفريقية تنظم قواعد منح اللجوء (المادة ٢). وكذلك تنطوى على أحكام هامة عن العودة الاختيارية للاجئين (المادة ٣). ونفصل ذلك على النحو الآتى:

مفهوم اللاجئين فى معاهدة منظمة الوحدة الأفريقية:

تعد معاهدة ١٩٦٩ بشأن اللاجئين الأفريقيين التى وضعتها منظمة الوحدة الأفريقية حجر الزاوية فى حماية اللاجئين الأفريقيين. فعلى خلاف الوثائق الدولية الأخرى بشأن اللاجئين، ذهبت المعاهدة الأفريقية إلي تحديد أوسع وأشمل. وهكذا، نجد المادة الأولي

من تلك المعاهدة بعدما اعتمدت الأحكام المحددة الأساسية فى اتفاقية ١٩٥١ أضافت طائفة كبيرة أخرى من الأشخاص إلى تعريفها للاجئين. وذلك عندما نصت على أن مصطلح لاجئ "Refugee" سينطبق كذلك على أى شخص – بسبب عدوان أو احتلال خارجي أو سيطرة أجنبية أو أحداث تخل بشدة بالنظام العام.. إما فى جزء أو كل من الدولة التى ينتمى إليها بأصله أو جنسيته – أجبر على ترك مكان إقامتهم المعتادة للبحث عن ملجأ فى مكان آخر خارج دولة أصله أو جنسيته (المادة ٢/١). ومعاهدة منظمة الوحدة الأفريقية بموجب هذه الفقرة قدمت حماية إلى مجموعات أكبر مما تعينه فى اتفاقية ١٩٥١. فوفقا للاتفاقية الأفريقية ونلاحظ أن تعريف مصطلح «لاجئ» قد امتد ليشمل الأشخاص الذين اضطروا إلى ترك بلادهم تحت ضغط أو نتيجة أعمال غير قانونية مثل عدوان دولة أخرى أو بسبب غزو جزئى أو كلى. ويعد ذلك الحكم مقرراً ضمنيا من مفهوم عبارة «أحداث تخل بشدة بالنظام العام». وبهذه الطريقة، فإن الفقرة الثانية من المادة الأولى حاولت الربط بين التحديد والواقع الحقيقى لأسباب مشكلة اللاجئين. وبالتالى يمكن القول إن مفهوم اللاجئ وفقا لهذه المعاهدة أوسع من المفهوم المنصوص عليه فى اتفاقية ١٩٥١ بالقدر الذى يقدم فيه معايير موضوعية لتحديد المعيار الذى يسبغ على شخص ما مركز اللاجئ، أى الظروف الموضوعية السائدة فى بلد إقامته أو جنسيته. ومن ناحية أخرى، فإنه وفقا للنظام الأساسى للمفوضية العليا للاجئين واتفاقية الأمم المتحدة.. فإن مفهوم المفوضية العليا للاجئين فى ضوء المعاهدة الأفريقية الآن، يعد أوسع من ذلك المنصوص عليه فى اتفاقية ١٩٥١ بالقدر الذى تقدم فيه معيارا موضوعيا، لا ينظر إليه كمعيار سياسى ولكن كمعيار إنسانى. وهو وضع مع ذلك جعل الموقف صعباً لإسباغ الحماية المقررة للاجئين على من يحاربون لنيل حريتهم حيث يكون هدفهم سياسياً واضحاً. ولذلك فإن مدى امتداد حماية المعاهدة الأفريقية لأشخاص يقومون بمقاومة مسلحة هى مسألة خلافية.

وقد ذهبت المعاهدة الأفريقية إلي أبعد من اتفاقية ١٩٥١ بالنسبة لطلب اللجوء السياسى "Asylum". فمن المعروف أن اتفاقية ١٩٥١ لم تتطرق بشكل خاص لمسألة طلب اللجوء السياسى. وهذا الفهم نلمسه من أحكامها بشأن الطرد وعدم إعادة اللاجئ. فتلك الأحكام لا تتناول أسلوب ووقت منح حق اللجوء ولكن تنظم كيفية معاملة الأشخاص

الذين منحوا حق اللجوء. والآن نجد أن معاهدة منظمة الوحدة الأفريقية تنص فى المادة ١١ على الآتى:

١- الدول الأعضاء فى منظمة الوحدة الأفريقية سيبذلون قصارى جهدهم بما يتفق وتشريعاتهم فى هذا المجال كى يؤمنوا استقرار هؤلاء اللاجئين، ممن يكونون لأسباب جادة غير قادرين أو غير راغبين فى العودة إلى بلادهم التى يتمتعون بجنسيتها أو ينتمون إليها بأصلهم.

٢- لن يتعرض شخص من قبل دولة عضو لإجراءات المنع عند الحدود أو إعادته أو إبقائه فى إقليم تتعرض فيه حياته أو كرامته أو حريته للتهديد. وتلك الأحكام تعد أساسية وذات مدلول واضح، فيكفى أنها تدعم مبدأ عدم إعادة اللاجئ، بالنص على أنه لا يجوز لأية دولة أن ترفض لاجئا على الحدود حتى ولو لم يكن فى نيتها منحه حق اللجوء. فالدول الأعضاء ملزمة تماما أن تمنح لجوءاً مؤقتاً مرهوناً بالبحث عن دولة أخرى ترغب فى منحه حق اللجوء الدائم. وهى فى هذا المقام تلتزم بقاعدة القانون الدولى التقليدى التى تقرر حق الدولة المطلق فى تقدير منح حق اللجوء، ومن المؤكد أنه ليس للفرد أن يجبر دولة ما على قبوله كلاجئ. ومن هذه الناحية، فإن أحكام المعاهدة تعد قاصرة.. ولكنها خطوة على الطريق لتطوير تلك القاعدة التى تنكر أى حق للفرد فى إجبار دولة ما على قبوله كلاجئ.

علاوة على ذلك، فبالمقارنة باتفاقية الأمم المتحدة نجد أن تعريف المعاهدة الأفريقية أوسع بالقدر الكافى ليشمل حتى ضحايا التغييرات المناخية مثل الجفاف والمجاعات. وفى أفريقيا بصفة خاصة، نجد أن تلك المخاطر البيئية وما ينتج عنها من كوارث تبدو أكثر من غيرها فى أى مكان آخر. كذلك، فإنه لأول مرة حاول النظام الأفريقى لحماية اللاجئين أن يشير إلي الأسباب التى أدت إلي حالات لاجئين بالتركيز على الظروف الموضوعية فى الدول التى يهاجر منها الأشخاص، وهو الاتجاه الذى تم تدعيمه أكثر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٤٨/٣٦ فى ديسمبر ١٩٨١، حيث قررت الجمعية العامة أن «السياسات والممارسات العملية للاضطهاد والأنظمة العنصرية وكذلك أعمال العدوان والاستعمار والتفرقة العنصرية والهيمنة الأجنبية والتدخل الأجنبى والاحتلال من بين الأسباب الجذرية لحركات الهجرة الجديدة المكثفة، مما انعكس على المعاهدة الأفريقية فى تحديد مفهوم اللاجئين.

ومع ذلك، فإن هناك عدداً من المسائل تحتاج إلى بحث أعمق لا يتسع له المجال الآن، وبصفة خاصة الحاجة لدراسة قواعد الاستبعاد وكذلك شروط التوقيف. كما يحتاج الأمر المراجعة والنظر إلى الأحكام الواردة فى اتفاقية ١٩٥١ والمماثلة للمادة الأولى الفقرة الخامسة من معاهدة منظمة الوحدة الأفريقية التى تنص على أن أحكام الاتفاقية لن تنطبق بالنسبة للأشخاص ممن تعتقد دولة الملجأ أن لديها أسباباً للاعتقاد بأن:

أ- اللاجئ ارتكب جريمة ضد البشرية كما تم تحديدها فى الوثائق الدولية التى صدرت لتنظيم تلك الجرائم.

ب- أنه قد ارتكب سلسلة من الجرائم غير السياسية خارج دول الملجأ قبل تقديم طلبه إلى الدولة التى يرغب اللجوء إليها.

ج- أنه أدين بأعمال ضد أهداف منظمة الوحدة الأفريقية؟

د- أنه أدين فى أعمال ضد أهداف ومبادئ الأمم المتحدة.

والغرض من مثل هذه الأحكام أساساً هو التفرقة بين الهاربين من العدالة من الدولة الخارجين منها. وباستثناء البند (ج)، فإننا نلاحظ أن المعاهدة الأفريقية حقيقة أعادت تكرار ما ورد فى المادة ١/و من اتفاقية ١٩٥١، والمتمثل فى ضرورة استلزام حكم بالإدانة من محاكم عادلة ومنظمة ومن آخر درجات التقاضى فى الدولة المعنية أمر ضرورى بالنسبة للجرائم الواردة فى الفقرتين أ،ب. أما تقرير الإدانة المنصوص عليها فى الفقرتين ج، د فيجب كذلك أن تحدد بدقة الفعال التى يعد اقترافها أعمال ضد أهداف منظمة الوحدة الأفريقية أو الأمم المتحدة. فالحرمان من حق اللجوء هو عقوبة ولا بد من وصف دقيق للفعل الذى يستحق عنه ذلك العقاب، وذلك التزاما بما تفرضه فلسفة القوانين الجنائية الوطنية والدولية على حد سواء.

القسم الثاني - التنظيم الدولي لرعاية اللاجئين:

من حق اللاجئين والباحثين عن ملجأ التمتع بكافة الحقوق، والحريات الأساسية المنصوص عليها فى القانون الدولى الإنسانى. فحماية اللاجئين يجب أن ينظر إليها من المنظور الأشمل لحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية. ولا يعنى تنظيم حقوق

اللاجئين بمعاهدات دولية منفصلة، ووجود منظمتين مختلفتين تهتمان بكل من المجالين على حدة، أن المجالين مستقلان كل عن الآخر. بل على العكس، فإن منظمة الأمم المتحدة والمفوضية العليا تكمل إحداهما الأخرى. كل مانراه أن مشكلة اللاجئين تبدو دائما ملحة وعاجلة وتتطلب جهازاً متخصصاً يملك من المرونة والإمكانيات ما يعطيه سرعة الإستجابة إلى استغاثات المشردين فى العراء من اللاجئين المعرضين للمجاعات والأوبئة التى تهدد حياتهم قبل حرياتهم. والمفوضية فى ذلك يتعين أن تتحرك فى ظل نظام خاص تم وضعه بالفعل فى مواثيق دولية خصصت لحماية اللاجئين. ومن ثم، فإذا كانت المنظمة العالمية للأمم المتحدة تحرص على وضع برامج تهتم بحقوق الإنسان داخل إقليم دولهم، فإن منظمة اللاجئين تعمل على ضمان الحد الأدنى من الحقوق للأشخاص بعد تركهم بلادهم كلاجئين.

وبعبارة عملية أكثر.. فإن مهمة الحماية الدولية تشمل منع إعادة اللاجئين قسراً، والمساعدة على استقرار طالب اللجوء من خلال إجراءات بعيدة عن التعقيد، وتقديم العون والمشورة القانونية لهم، ووضع الترتيبات التى تضمن سلامتهم وأمنهم، والتشجيع على العودة الاختيارية الآمنة، والمساعدة فى إعادة استقرارهم (المادة ٨ من النظام الأساسى للمفوضية).

ومن ثم، فإن الحماية الدولية لها أساس قانونى، والاختصاص بممارستها عُهد به إلى المفوضية العليا. وبالرغم من عدم النص صراحة على الحق فى الحماية، فإن هذا الحق واضح ضمناً من اتفاقية ١٩٥١ وأحكامها الأساسية:

وقد أنشأت الأمم المتحدة ووكالة الأمم المتحدة لغوث وتأهيل اللاجئين "United Nations Releif and Rehabiliatin Agency - UNRRA" والتى حلت محلها المنظمة الدولية للاجئين "IRO International Refugee Organization" التى أنشئت بقرار الجمعية العامة سنة ١٩٤٦ كمنظمة ذات اختصاص مؤقت تتولى تسجيل وحماية وإيواء وإعادة اللاجئين.

وبسبب الحرب الباردة التى تلت الحرب العالمية الثانية، كان هناك تضارب فى الآراء ونقص فى الدعم المالى، إذ لم تكن تسهم فى ميزانية المنظمة سوى ١٨ دولة عضو من بين الـ ٥٤ الدول الأعضاء فى المنظمة فى ذلك الوقت، وعلى حين تزايدت عمليات

حماية ومساعدة اللاجئين بشكل سريع. ومن ثم أصبح من الواضح أن مسئولية مواجهة مشكلة اللاجئين تستحق جهوداً دولية أكثر. وهكذا، وقبل نهاية مدة المنظمة الدولية للاجئين بدأ الاستعداد لإنشاء من يحل محلها ويخلفها.

المفوضية العليا للاجئين

(United Nations High Commissioner For Refugees - UNHCR):

صدر قرار الجمعية العامة رقم (IV) 319 A في ٣ ديسمبر سنة ١٩٤٩ بإنشاء مكتب الأمم المتحدة للمفوضية العليا للاجئين، ومقرها في جنيف. واعتبر هذا المكتب أحد الأجهزة الفرعية للجمعية العامة وحددت مدته بثلاث سنوات. وظلت تتحدد المدة لخمس سنوات متتالية حتى الآن.

وينضوى تحت إدارة المفوضية العليا حوالى ٢٥٠٠ موظف ومشرف على ١٨ مليون لاجئ. وحتى تنفذ برامج لرعاية وحماية اللاجئين، فإنها تحتاج إلى إنفاق ما يقرب من مليار دولار.

وتهدف المفوضية أساساً - وفقا لنص المادة الأولى من نظامها الأساسي - إلى تقديم حماية دولية إلى اللاجئين وإيجاد حلول حاسمة للمشكلة، وذلك من خلال مساعدة الحكومات لتسهيل إعادة اللاجئين إلى بلادهم، أو إدماجهم في مجتمعاتهم الوطنية الجديدة. وتعد مهمة المفوضية عملية إنسانية اجتماعية بحتة، وبعيدة تماما عن السياسة.

وقد تحدد في النظام الأساسي وظائف المفوضية التي تمارسها لتحقيق أغراضها على الوجه التالي:

١- التشجيع على إبرام المعاهدات الدولية لحماية اللاجئين، ومتابعة تطبيقها واقتراح ما يلزم لها من تعديلات.

٢- العمل على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطوير وتحسين أوضاع اللاجئين للحد من الأعداد التي تتطلب الحماية.

٣- تدعيم الجهود التي تهدف إلى إعادة اللاجئين إلى أوطانهم أو إدماجهم في مجتمعات وطنية جديدة.

٤- تشجيع قبول اللاجئين فى أقاليم الدول.

٥- تسهيل نقل وتحويل ممتلكات اللاجئين، والحصول من الحكومات على معلومات عن أعداد وأحوال اللاجئين فى أقاليمها، والقوانين واللوائح التى تنطبق عليهم.

٦- العمل على إيجاد علاقات قريبة مع الحكومات والمنظمات الحكومية.

٧- تسهيل التنسيق بين جهود الجهات الخاصة (ومنها المنظمات غير الحكومية).

وقد طور العمل بالطبع من وظائف المفوضية ومن إجراءات الحماية أكثر من ذلك منذ إنشاء المفوضية وحتى الآن.

مفهوم اللاجئين ومركز المهاجرين لأسباب اقتصادية:

هل يعد المهاجرون لأسباب اقتصادية ممن تشملهم الوثائق الدولية بالحماية للاجئين؟

هناك ادعاء وفهم معين لدى كثير من الدول أدى إلى ترددها فى الانضمام إلى معاهدات حماية اللاجئين، أو إلى عدم انضمامها بالمرة. إذ تذهب تلك الدول إلى أن أغلبية من يطلبون اللجوء هم فى الواقع مهاجرون لأسباب اقتصادية، وبالتالى يصعب اعتبارهم لاجئين. وبالتالى، فإن نسبة تتروح من ١٠: ٢٠٪ فقط من طالبى اللجوء هم الذين منحوا مركز اللاجئين فى هذه الدول(٦).

والواقع، إن حالات اللجوء الحالية تختلف - كما ذكرنا - عن حركات اللجوء التى تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة(٧). فأسباب ترك الأوطان غالباً ما تكون ملحة ومعقدة لا مجرد اضطهاد وقتى. فكما رأينا، أن هروب الأشخاص وبحثهم عن ملجأ يرجع إلى الحروب الأهلية والخرق الواضح لحقوق الإنسان، والاحتلال أو العدوان الأجنبى، الفقر أو المجاعات، الأمراض أو الكوارث الطبيعية. وكثير منهم لايصنف كلاجئ وفقاً لتحديد الأمم المتحدة، فاتفاقية سنة ١٩٥١ تركز على «الخوف من الاضطهاد - Fear of Persecution، ولكن الاتفاقية - مع ذلك - لم تحدد بوضوح مفهوم هذا المصطلح. ففى مادتها ٣٣ تشير إلى تهديد الحياة وحرية الأفراد، بسبب عرقه، أو ديانته، أو جنسيته، أو انضمامه إلى طائفة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية. وكما رأينا، أن ذلك المضمون صيغ بعد سنوات الحرب العالمية الثانية وهو لا يتفق مع حالات اللجوء

المعاصرة وهذا ما دفع دول أفريقيا وأمريكا اللاتينية إلى أن توسع من تعريف مصطلح «لاجئ». ودول أخري رغم ذلك ترفض منح حق اللجوء تمسكاً منها بالتطبيق الحرفى للتعريف الوارد فى اتفاقية ١٩٥١. ومن زاوية حماية حقوق الإنسان وهو موضع الاهتمام الأكبر، أصبح من الممكن الآن أن نفرق بوضوح بين اللاجئين والمهاجرين لأسباب اقتصادية. ومع ذلك، فإذا كان المعيار هو العرض لما يهدد الحياة وحرية الاعتقاد السياسى، فمن الصعب أن ننكر ذات الوضع بالنسبة لمن يواجهون الموت جوعاً أو ينشدون العمل لتوفير احتياجاتهم الأساسية. فالواقع القائم الآن يبين أنه بغض النظر عما إذا كانت الهجرة لأسباب اقتصادية أو للهرب من الاضطهاد العنصرى أو الدين أو السياسى أو الفقر المدقع فإن الإنسان فى حد ذاته أيا كانت بواعث هجرته أو لجوئه يستحق أن نضمن له الحد الأدنى من حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

مفهوم اللاجئين وفقاً للواقع المعاصر:

لقد وضع تعريف اتفاقية الأمم المتحدة ١٩٥١ نظاماً عاماً لحرية اللاجئين مؤسساً على عدم التفرقة. أى أنه يقدم نموذجا موحدا بالنسبة لمن يعتبرون فى مركز اللاجئين. لقد كان المعيار الحاكم أن يكون الشخص خارج دولة جنسيته أو مكان إقامته المعتادة نتيجة لخوف ظاهر من الاضطهاد، وكما هو ظاهر تماماً أن الاتفاقية قد تبنت ذات التعريف المدرج بالفعل فى النظام الأساسى لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين وتحديدا فى المادة ٦/أ-٢ ولم يكن للاتفاقية أو النظام الأساسى أن تكفى لحماية اللاجئين فى دول العالم الثالث ومنها أفريقيا وأمريكا اللاتينية وكان ذلك بسبب تحديد وقت اللجوء، أى قبل أول يناير ١٩٥١، كما أنها لم تتمكن حتى من أن تشمل طوائف معينة من المهاجرين الأوربيين مثل المهاجرين المجريين بعد أزمة ١٩٥٦. وبالتالى فإن الاتفاقية محدودة النفع، وبصفة خاصة بالنظر إلى تنوع مجموعات اللاجئين، والتى لا يمكن أن ترجع أسباب لجوئها لأحداث قبل سنة ١٩٥١ وبصفة خاصة لأنها لاتغطى حالات اللجوء فى العالم الثالث، كما ذكرنا. وقد أدى تحديد مجال انطباق المعاهدة كما رأينا إلى إعداد بروتوكول ١٩٦٧ بشأن مركز اللاجئين وتقديمه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، حيث تطلب المادة الأولى من الدول الأطراف فى البروتوكول أن تتعهد بتطبيق الأحكام الأساسية بالنسبة للاجئين كما ورد فى المادة الأولى من اتفاقية ١٩٥١ ولكن بدون أى تحديد زمنى. ومن ثم أصبح من المقرر أن بروتوكول ١٩٦٧ جعل من الممكن تطبيق

اتفاقية ١٩٥١ بشأن جماعات مختلفة من اللاجئين شريطة أن يستوفوا الشروط العامة المنصوص عليها فى المادة الأولى. وتشكل هاتان الأداتان الاتفاقية والبروتوكول) أساساً لمبادئ القانون الدول للاجئين انطوتا على قواعد جيدة استمر تأثيرها على عمل دول لعالم الثالث فى الحالات التى تتعامل فيها مع مشاكل اللاجئين.

ولكن بالرغم من حذف قيد الزمن الوارد فى اتفاقية الأمم المتحدة لسنة ١٩٥١، إلا أن أحكامها ظلت غير كافية بالنسبة لدول العالم الثالث وبصفة خاصة الدول الأفريقية. فتعريف اللاجئين وفقا للاتفاقية والنظام الأساسى للمفوضية تعريف عام، على الأقل من منطلق أنه تعدادى "Enumerative" أى يعدد حالات اللجوء على سبيل الحصر. ولكن ذلك لاينفى عنهما صفة العالمية. والقول بغير ذلك، يجعلنا ننكر الخلفيات الاجتماعية والسياسية التى دفعت إلى عقدهما. فقد أبرمتا وفقا لمفاهيم أوربا التى خرجت لتوها فى ذلك الوقت من الحرب العالمية الثانية وأثناء اندلاع الحرب الباردة. وبالتالى كان أهم ما يشغل مؤتمر جنيف سنة ١٩٥١ أن يجد حلا بالدرجة الأولى لمشكلة الأشخاص الذين تركوا ديارهم نتيجة للحرب. فبالرغم من أن المؤتمر عقد فى إطار الأمم المتحدة إلا أنه كان يبحث مشكلة تتعلق بغرب أوربا. فمن بين الدول الـ ٢٦ التى حضرت المؤتمر كان منهم ١٨ دولة أوربية. وباستثناء يوغسلافيا، لم تحضر أى دولة من أوربا الشرقية. فالاتفاقية ترسى مبادئ هامة فى مجال حقوق الإنسان، وتؤكد أحكام الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، إلا أنها كانت تهدف إلى تحقيق مشاكل كانت أوربية بحسب الأصل. فلم تكن بذلك شاملة. مع أنها تتضمن مبادئ عامة يمكن أن تتناول جزءاً كبيراً من مشكلة اللاجئين فى كل دول العالم. ومن هنا كان الدور المكمل غير المتعارض للمعاهدات الإقليمية خاصة فى أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

الهوامش

(١) Grahl-Madsen, A Status of Refugess in International Law Vol i Leiden (1966), The Status of Refugess in International Law Vol. II Leiden (1972).

(٢) الأمم المتحدة، حقوق الإنسان – مجموعة صكوك دولية ١٩٨٣ – ص ١٥٨ .

(٣) Robinson N., A Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation A Commentary New York 1955.

(٢)

حقوق اللاجىء طبقا لمواثيق الأمم المتحدة

محمد شوقى عبد العال

تمهيد:

أضحت مشكلة اللاجئين من أكثر المشاكل خطورة فى عالمنا المعاصر، فمنذ ما قبل الحرب العالمية الثانية، حين بدأ نظام النازى ممارساته العنصرية داخل القارة الأوروبية، وما ترتب على هذه الحرب من ويلات وأهوال، ثم ما أعقب ذلك من انقسام العالم إلى معسكرين متنازعين تدور بينهما رحى الحرب الباردة وصراع الأيدولوجيات والتنافس حول مناطق النفوذ. فضلا عن اندلاع حركات التحرر الوطنى وما ترتب عليها من حصول كثير من الدول الأفريقية والآسيوية على استقلالها نتيجة للمقاومة المسلحة من جانب، وفى ظل حدود غير طبيعية - موروثة عن الاستعمار - لم تراع فيها الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية من جانب آخر، وقيام العديد من الدول - كجنوب أفريقيا وروديسيا وإسرائيل - على ممارسة التفرقة والتمييز العنصريين، وسياسات التطهير العرقى، بالإضافة إلى انتشار الحروب الأهلية - جنوب السودان والصومال وليبيريا وبوروندى وأفغانستان وغيرها - والانقلابات المسلحة والحكومات والدكتاتورية فى الكثير من دول العالم الثالث، وما ترتب على ذلك من انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الانسان فى كثير من أجزاء المعمورة[١].

أقول إنه منذ ذلك الحين وموجات النزوح الجماعى المكثف للاجئين الذين يتدفقون إلى حدود الدول المجاورة تترى بشكل يكاد لا يخلو منه يوم من أيام العام.

بيد أنه نتيجة لما تمثله موجات اللجوء الجماعى هذه من أعباء ثقيلة على اقتصاد الدول المستقبلة للاجئين ومرافقها، بالإضافة إلى ما قد تؤدى إليه من تهديد لأمنها الداخلى والخرجى من ناحية[٢]، وتزايد الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان من نحية أخرى. كان من البديهى أن تسعى الأمم المتحدة إلى تنظيم أوضاع اللاجئين بشكل يضمن لهم حداً أدنى من الحقوق فى مواجهة الدول التى يلجئون إليها، دون إغماط الأخيرة حقوقها المتفرعة على سيادتها وعلى ضمان أمنها وسلامة أراضيها.

وستسعى هذه الدراسة إلى بحث حقوق اللاجئ كما حددتها مواثيق الأمم المتحدة، والتى نعنى بها هنا تحديد كل من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ١٩٤٨، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين ١٩٥١، واتفاقيتي الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ١٩٦٦، وإعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى ١٩٦٧، غير أنه قبل التطرق لهذه الحقوق ستسعى الدراسة إلى تحديد معنى الملجأ والمقصود باللاجئ بالقدر اللازم لإيضاح لفكرة وتمييزها عن سواها.

فى تحديد معنى الملجأ والتعريف باللاجئ:

يقصد بالملجأ فى اللغة أحد معنيين، إما المكان الذى يحتمى به الخائف من خطر يتهدده، أو الحماية ذاتها التى يوفرها مكان معين للشخص الذى يعتصم به(٣).

أما فى الاصطلاح فيقصد بالملجأ بصفة عامة معنى واحداً يدور بشكل أو بآخر حول الحماية القانونية ذات الطابع المؤقت التى تمنحها الدولة فى مواجهة أعمال دولة أخرى لأحد الأجانب الذين تتوافر فيهم شروط خاصة والذى جاء يطلبها فى إقليم تلك الدولة أو فى مكان آخر يتعلق ببعض أجهزته الموجودة فى الخارج(٤).

وتعنى الحماية القانونية فى التعريف المتقدم الحماية التى تستند إلى القانون والتى يترتب على منحها عدد من الآثار القانونية لمصلحة الشخص الذى يتمتع بها، وهى تختلف فى هذا عن الحماية المادية التى لا تستند إلى أساس من القانون يبررها والتى لا يترتب عليها آية آثار قانونية، كما فى حالة قيام إحدى السفارات الأجنبية دون سند من القانون بحماية أحد الأفراد ضد ملاحقة سلطات دولة الإقليم(٥).

وتتكون الحماية القانونية التى يقوم عليها الملجأ الإقليمى(٦) من طائفين أساسيتين من العناصر(٧): تضم أولاهما عناصر ذات طابع إيجابى تتمثل فى السماح للاجئ بدخول الإقليم والبقاء فيه مع الاعتراف له بمركز قانونى قريب – قدر الإمكان – من مركز المواطنين. وتضم الثانية عناصر ذات طابع سلبى تتمثل فى عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد، وعدم الإبعاد، والمأوى المؤقت، على تفصيل سنعرض له عن الحديث عن حقوق اللاجئين فيما يلى من صفحات أو إن شئت فقل إن مضمون الملجأ فى القانون

الدولى إنما يحوى فى طياته بهذا المعنى ثلاثة عناصر أساسية، أولها السماح للشخص الباحث عن الملجأ بالدخول إلى إقليم دولة الملجأ، وثانيها الإقامة والتى تعنى أكثر من مجرد المأوى المؤقت، وثالثها درجة من الحماية الجادة من جانب سلطات دولة الملجأ. فالملجأ بهذه المثابة ليس مجرد فعل وقتى ينتهي بدخول اللاجئ إلى إقليم دولة الملجأ فى لحظة معينة، وإنما تنشأ عنه بداهة حالة من الحماية التى تلتزم دولة الملجأ بتوفيرها لمن قبلتهم لاجئين فى إقليمها.

وواقع الأمر أنه إذا كان الملجأ – على ما تقدم – حماية قانونية تمنحها الدولة لشخص أجنبى عنها فى مواجهة أعمال دولة أخرى، وهو ما يعنى وروده على خلاف الأصل العام فى العلاقة بين الدولة ورعاياها، فإنه لا يمنح – بداهة – إلا لضرورة تقتضيه فيوجد بوجودها وينقضى بزوالها ويتحدد نطاقه بمداها. وبعبارة أخرى فإن الدولة لا تمنح الملجأ ولا تبسط حمايتها إلا فى مواجهة ظروف جسيمة تعرض لها طالب اللجوء، هى – أى هذه الظروف – التى جعلت منه لاجئا فى نظر القانون الدولى، فإذا ما انتفت هذه الظروف لم يعد للملجأ سند يبرره فينقضى بانقضائها. وهذا هو جوهر الطبيعة المؤقتة للملجأ فى تعريفه المتقدم(٨).

وتنصرف الحماية القانونية – التى هى جوهر الملجأ – إلى شخص معين يستفيد منه، وهو الذى يعرف بلاجئ Refugee or Asylee. وإذا كان تحديد المقصود باللاجىء يعد من المسائل الصعبة فى القانون الدولى، نظراً لعدم وجود تعريف له منتهى إليه فى الفقه الدولى(٩)، وخلو الوثائق الدولية المتعلقة بالملجأ أو معاملة اللاجئين من تعريف عام أو موحد للاجئ، فإنه لا خلاف فى أن اللاجئ لابد أن يكون أجنبياً بالنسبة لدولة الملجأ، وأن تتوافر فيه شروط خاصة تميزه عن الأجانب العاديين (من سائحين وعابرين ومهاجرين وعديمى الجنسية وغيرهم). فاللاجئ – من ثم – أجنبى غير عادى تتوافر فيه شروط معينة تميزه عن الأجنبى الذى يوجد فى ظروف عادية(١٠).

ولقد حددت كل من اتفاقية الأمم المتحدة بخصوص مركز اللاجئين لعام ١٩٥١، وبروتوكول الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧ والصادر بقرار الجمعية العامة رقم ٢٢/٢٣١٢، الشروط الواجب توافرها حتى يعد الأجنبى لاجئا(١١)، وذلك حين جرت المادة الأولى فى كل منهما على تعريفه بأنه الشخص الذى يوجد خارج حدود دولة

جنسيته – أو خارج حدود الدولة التى كانت فيها إقامته المعتادة إذا كان من عديمى الجنسية – ولا يستطيع أو لا يرغب في التمتع بحماية هذه الدولة نتيجة لخوف مبنى على أسباب معقولة من التعرض للاضطهاد – داخل هذه الدولة – بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو عضوية فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسى(١١).

ويبين من التعريف المتقدم أن ثمة شروطاً عدة ينبغى توافرها فى الأجنبى حتى يكتسب صفة اللاجئ(١٣)، إذ يتعين من ناحية أولى أن يوجد الشخص خارج اقليم دولة جنسيته أو خارج أقليم دولة إقامته المعتادة إن كان من عديمى الجنسية. ويتعين من ناحية ثانية أن يكون الشخص غير قادر على التمتع بحماية هذه الدولة أو تلك – لاستحالة ذلك بسبب حرب أهلية أو دولية مثلاً أو لرفض الدولة تقديم حمايتها لهذا الشخص، أو أن يكون غير راغب فى التمتع بهذه الحماية بسبب الخوف من الاضطهاد. كما أنه يتعين من ناحية ثالثة أن يكون الخوف من الاضطهاد، الذى دفع الشخص إلى الفرار من دولة جنسيته أو إقامته المعتادة وجعله غير راغب فى التمتع بحمايتها، قائما على أسباب معقولة تبرره، حددتها الوثيقتان المذكورتان على سبيل الحصر، وهى الاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلي طائفة أو فئة اجتماعية معينة أو الرأى السياسى، وبحيث إنه إذا كان خوف الشخص مبنياً على أسباب معقولة خلاف هذه الأسباب فإنه لا ينطبق عليه وصف اللاجئ فى معنى هاتين الوثيقتين(١٤). وأخيرا فإنه يتعين – بالإضافة إلى كل ما تقدم – ألا تقوم فى مواجهة الشخص أحد الأسباب المانعة التى تقضى باستبعاده من دائرة تطبيق وثيقتى الأمم المتحدة المذكورتين، وهى الأسباب التى وصفتها الفقرة السادسة من المادة الأولى من اتفاقية ١٩٥١ بكونها أسباب خطيرة Serious Reasons تدعو لاعتباره قد ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، أو ارتكب جريمة غير سياسية خطرة خارج دولة الملجأ وقبل قبوله فيها بوصفه لاجئاً، أو سبق إدانته بسبب أفعال منافية لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها(١٥).

حقوق اللاجئين:

تقدمت الإشارة إلى أن مشكلة اللاجئين أضحت من أكثر المشاكل الدولية خطورة، ومن أكثرها مساساً بمصالح المجتمع الدولى وتهديداً لأمنه واستقراره، ومن هنا فقد

اهتمت عصبة الأمم منذ بدايات عهدها بهذه المشكلة وسعت إلى إيجاد حلول لبعض جوانبها، فلجأت إلى عقد المؤتمرات وإصدار لتوصيات والمساهمة فى إبرام الاتفاقيات وإنشاء بعض الوكالات الدولية لرعاية اللاجئين(١٥). غير أن هذه الجهود كانت فى واقع الأمر متواضعة ومحدودة الأثر، نظراً لما كان يشوب سلطة العصبة من ضعف، إلى جانب أن الاتفاقيات التى توصلت إلى ابرامها كانت مقصورة على طوائف معينة من اللاجئين (كاللاجئين الروس واللاجئين الأرمن اللاجئين الأشوريين والأتراك وغيرهم)، ولم يصدق عليها سوي عدد محدود جداً من الدول(١٧).

ولقد ازداد اهتمام المجتمع الدولى بهذه المشكلة بعد الحرب العالمية الثانية حين أضحى واضحاً أنها تستدعى جهوداً جماعية من المجتمع الدولى للتغلب على آثارها السلبية على أمنه واستقراره(١٨)، فأخذت الأمم المتحدة على عاتقها أمر السعى إلى إيجاد بعض الحلول لها، وكان من أهم ما حققته فى هذا السبيل إنشاؤها لمجموعة من الوكالات المتخصصة لحماية اللاجئين(١٩). كالمنظمة الدولية للاجئين IRO، ووكالة غوث تشغيل اللاجئين الفلسطينيين UNRWA، ومكتب مندوب الأمم المتحدة السامى لشئون اللاجئين UNHCR، هذا بالإضافة إلي ما أبرمته من اتفاقيات وأصدرته من وثائق متعلقة بها بدءاً بالإعلان العالمى لحقوق الانسان ١٩٤٨، ومروراً باتفاقية ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين وبروتوكول ١٩٦٧ المعدل لها، وصولاً إلى مؤتمر المفوضين بشأن الملجأ الإقليمى الذى عقد فى جنيف عام ١٩٧٧.

وهكذا فقد أسفرت الجهود الدولية المبذولة لمصلحة اللاجئين عن إنشاء عدد من الوكالات، وإبرام عدد من الوثائق الدولية، حوت فى طياتها نظاماً من القواعد القانونية الرامية إلى حماية اللاجئين وضمان حقوقهم- التى حددتها هذه الوثائق – فى مواجهة الدول التى تقبل منحهم حق الملجأ فيها.

وواقع الأمر أنه إذا كان اللاجئ لايعدو أن يكون – كما سلف البيان – من الأجانب الموجودين فى إقليم الدولة، ومن ثم فهو يستفيد من الحماية المقررة لجميع الأجانب الموجودين على هذا الإقليم، فإن ثمة حقوقاً أخرى يتمتع بها اللاجئون – على خلاف غيرهم من الأجانب – قررتها الوثائق الدولية، ترمى بالأساس الى تفادى وقوع اللاجئ فى أيدى سلطات الدولة التى تضطهده أو تلاحقه، وتضمن معاملته على نحو يقترب من

المعاملة المقررة لرعايا الدولة التى يوجد على إقليمها. ويأتى على رأس هذه الحقوق، والتى يطلق عليها جانب من الفقه «قواعد الحد الأدنى لمعاملة اللاجئين»[٢٠]، مبدأ عدم إعادة اللاجئ إلى دولة الاضطهاد، ثم مبدأ تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين، ومبدأ المأوى المؤقت.

وهكذا فإنه يمكن تقسيم الحقوق التى يتمتع بها اللاجئ إلى مجموعتين أساسيتين، تضم أولاهما: حقوقه التى ينفرد بها باعتباره لاجئاً، وتضم الثانية حقوقه التى يشاركه فيها غيره من بنى الإنسان. وسنعرض لكل من المجموعتين تباعاً.

أولاً: الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بوصفه لاجئاً:

يمكن حصر هذه المجموعة من الحقوق فى ثلاثة حقوق أساسية يتمتع بها اللاجئون دون سواهم من البشر، وهى الحق فى عدم الإعارة إلى دولة الاضطهاد، وتقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين، والحق فى المأوى المؤقت.

(أ) عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد: Non-refoulement

يحقق هذا المبدأ واحداً من أهم العناصر التى تقوم عليها فكرة الملجأ، وهى توفير الحماية للاجئ ضد الوقوع فى أيدى سلطات الدولة التى تضطهده أو تهدده بذلك. دون أن ينتقص هذا من سيادة دولة الملجأ أو يمس حريتها فى قبول اللاجئين داخل حدودها من عدمه[٢١]، فهو يترك لها الحرية فى قبول اللاجئ ومنحه الملجأ داخل إقليمها أو أن ترفض ذلك[٢٢]، وإن كان يقيدها فى حالة رفضها منح الملجأ لمن يطلبه بألا تتخذ ضده من الإجراءات – كالطرد والإبعاد – ما من شأنه أن يجبره على العودة إلى دولة قد تتعرض فيها حياته أو حريته للخطر بسبب الدين أو العنصر أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسى[٢٣].

والحق أن اتفاقية الثامن والعشرين من أكتوبر ١٩٣٣ بخصوص المركز الدولي للاجئين الروس والأرمن ومن في حكمهم كانت هى أول وثيقة دولية تنص على هذا المبدأ[٢٤].، حيث جرى نص الفقرة الثانية من مادتها الثالثة على أن «تتعهد الأطراف المتعاقدة في جميع الأحوال بعدم طرد أو إعادة اللاجئين إلي ناحية حدود دولتهم الأصلية ما لم تكن تلك الإجراءات قد أملتها أسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام».

وفي الثاني عشر من فبراير ١٩٤٦، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة انعقادها الأولى القرار رقم ٨، والذي تناولت فيه مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد، فأوصت الدول الأعضاء بعدم إجبار أي لاجئ على العودة إلى دولته الأصلية متى كان قد قدم اعتراضات مشروعه ضد هذه العودة.

وقد حظرت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة والأربعين من اتفاقية جنيف الرابعة بخصوص حماية المدنيين وقت الحرب لعام ١٩٤٩ ترحيل الأجنبى الموجود داخل إقليم إحدى الدول المتحاربة إلى دول أخرى يخشى تعرضه فيها للاضطهاد بسبب آرائه السياسية أو الدينية.

أما اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ فقد جرى نص الفقرة الأولى من مادتها الثالثة والثلاثين على أنه «يحظر على الدولة المتعاقدة طرد اللاجئ أو إعادته بأى كيفية كانت إلى الحدود التى قد تتهدد فيها حياته أو حريته بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية».

ونظراً للأهمية الكبيرة لهذا النص فى مجال حماية اللاجئين من الوقوع فى أيدى سلطات الدولة التى تضطهدهم، فإنه لا غرو أن يكون من بين النصوص التي لايجوز للدول الأطراف أن تورد عليها أية تحفظات وفقاً للمادة الثانية والأربعين من الاتفاقية(٢٥).

ولقد ثار التساؤل حول ما إذا كان نص المادة ١/٣٣ سالف الذكر يلزم الدولة بعدم طرد أو اعادة اللاجئين الموجودين فوق إقليمها بالفعل فقط، أم أنه يلزمها كذلك بعدم إجبارهم على العودة إلى أو البقاء فى إقليم قد تتهدد فيه حياتهم أو حريتهم لسبب من الأسباب المبينة فى هذه المادة.

وقد انقسم الفقه فى صدد الإجابة على هذا التساؤل فى اتجاهين(٢٦): يأخذ أحدهما بالمعنى الواسع الذى لايجيز طرد اللاجئين أو إعادتهم إلى دولة الاضطهاد سواء أكانوا موجودين داخل إقليم الدولة أو خارجه عند الحدود(٢٧). ويأخذ الثانى – وهو الراجح فى الفقه والممارسة وتدعمه الأعمال التحضيرية لاتفاقية ١٩٥١ – بالمعنى الضيق الذى يقصر التزام الدولة بعدم الطرد أو الإعادة على اللاجئين الموجودين دخل إقليمها بالفعل(٢٨). أما اللاجئون الموجودون خارج الإقليم عند حدودها فإن الدولة تظل حرة

بالنسبة لهم، فلها أن تسمح لهم بالدخول، كما أن لها أن ترفض ذلك حتى ولو كان من شأن هذا الرفض اضطرارهم إلي العودة أو البقاء فى دولة قد يتعرضون فيها للاضطهاد.

والحق أن الأخذ بهذا المعنى الأخير - والذى يؤيده النص وأعماله التحضيرية - يعد عيباً كبيراً يشوب الاتفاقية، إذ يستفيد من النص وفقاً لهذا المعنى اللاجئ الذي ينجح فى اجتياز حدود دولة الملجأ ولو بطرق غير مشروعه، ولا يستفيد منه اللاجيء الذى اتبع القانون بتقديم نفسه إلى السلطات المختصة عند الحدود وطلبه الإذن منها بالدخول، فى حين أن كلا النوعين - دون تمييز - جدير بالحماية ضد الطرد أو الإعادة إلى دولة الاضطهاد، ومن ثم فقد أتت الوثائق الدولية اللاحقة على اتفاقية ١٩٥١، لاسيما اعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧، واضعة نصب عينيها سد الثغرة التى كشفت عنها الممارسة فى نص المادة ١/٣٣.

وهكذا فقد أتت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى، والذى يكتسب قيمته على الرغم من كونه توصية غير ملزمة صادرة عن الجمعية العامة من كون الأخيرة قد وافقت عليه بإجماع كافة الأعضاء(٢٩). تنص على أنه «لا يجوز أن يتعرض أى شخص من المشار إليهم فى المادة ١/١ - وهم اللاجئون - لاجراءات كالمنع من الدخول عن الحدود، أو، إذا كان قد دخل الإقليم الذى ينشد اللجوء إليه، لإجراءات مثل الإبعاد أو الإعادة جبرا إلى أية دولة يتعرض فيها للاضطهاد».

ومن الجلى أن صياغة المادة ١/٣ من الإعلان تفضل صياغة المادة ١/٣٣ من الاتفاقية بكثير، حيث تأخذ - صراحة - بالمعنى الواسع لمبدأ عدم الإعادة(٣٠)، فتوفر الحماية للاجئين الموجودين داخل حدود دولة الملجأ، وأولئك الموجودين خارجه عند الحدود. وتتجنب - من ثم - الانتقادات الموجهة لاتفاقية ١٩٥١ فى هذا الصدد(٣١).

وعلى الرغم من هذه الأهمية القصوى لمبدأ عدم الإعادة باعتباره جوهر فكرة الملجأ، فإنه من الجدير بالذكر أن هذا المبدأ ليس بالقاعدة المطلقة التى لاتعرف الاستثناء، فثمة حالات استثنائية أجازت فيها الوثائق الدولية التى تحدثت عن هذا المبدأ للدولة أن تخرج عليه، وذلك إذا كان فى تطبيقه ما يمس بالمصالح الحيوية لدلة الملجأ وحقها فى البقاء والمحافظة على سيادتها وأمنها القومى ونظامها العام، على نحو ما قررته كل من المادة ٢/٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ والتى جرى نصها على أنه «لايحق

للاجئ التذرع بهذه الأحكام (عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد) إذا ما توافرت فى حقه أسباب وجيهة تؤدى إلى اعتباره خطراً على أمن البلد الموجود فيه، أو كان قد سبقت إدانته بموجب حكم نهائى بجريمة مهمة تشكل خطراً على مجتمع ذلك البلد»، والمادة ٢/٣ من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧ والتى قررت أنه «لا يجوز الخروج استثناء على المبدأ السالف إلا لأسباب قاهرة تتصل بالأمن القومى أو لحماية السكان فى حالة التدفق الجماعى للاجئين».

على أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه الوثائق حين منحت الدولة سلطة تقديرية فى تقرير مدى قيام حالة من هذه الحالات الاستثنائية من عدمه، فإنها قد دعت الدول فى مثل هذه الحالات إلى – العمل قدر الإمكان على منح اللاجئ الملجأ بصفة مؤقتة، أو منحه فرصة للذهاب إلى دولة أخرى غير دولته الأصلية أو الدولة التى يخشى فيها الاضطهاد. وذلك بهدف منح اللاجئ الفرصة لتجنب الوقوع فى ايدى سلطات الدولة التى تلاحقه أو تضطهده، وبعبارة أخرى فإنه إذا كان عدم تطبيق مبدأ عدم الإعادة أمراً لا مفر منه فى بعض الحالات من أجل حماية المصالح الحيوية لدولة الملجأ، فإنه لا أقل من أن تعمل الأخيرة فى هذه الحالات على السماح للاجئ بدخول إقليمها أو البقاء فيه لمدة محدودة حتى تتوافر له – بذلك – الفرصة للذهاب إلى دولة ثالثة. وهو ما قررته المادة ٣/٣ من إعلان الأمم المتحدة لعام ١٩٦٧ بنصها على أنه: «يجب على أية دولة تقرر فى أية حالة وجود مبرر للخروج استثناء على المبدأ المقرر فى الفقرة ١ من هذه المادة، أن تنظر فى إمكان إتاحتها للشخص المعنى بالشروط التى تراها مناسبة، فرصة الذهاب إلى دولة أخرى وذلك بمنحه ملجأ مؤقتاً أو بطريقة أخرى».

(ب) تقييد سلطة الدولة بالنسبة لإبعاد اللاجئين:

الإبعاد Displacement إجراء قانونى تتخذه الدولة تجاه أحد الأجانب الموجودين بصفة قانونية داخل إقليمها(٣٢)، تضع بموجبه حداً لوجوده وتلزمه بمغادرة الإقليم(٣٣).

ولئن كان للدولة مطلق الحق، بما لها من سيادة على إقليمها، وبشرط عدم وجود نص اتفاقى يقضي بغير ذلك، فى إبعاد من تراه من الأجانب، وفى تقدير الأسباب التى تدعوها إلى ذلك(٣٤). فإن اللاجئ، وهو أجنبى بالضرورة كما تقدمت الإشارة، يصبح بالتالى عرضة لهذا الإبعاد فى أى وقت تقرر فيه الدولة إنهاء الملجأ الذى منحته له. فإذا كان يحق للدولة، كما سلف البيان عن الحديث عن مبدأ عدم الإعادة، أن تخرج على هذا

المبدأ فى الحالات الاستثنائية التي يتهدد فيها وجودها أو أمنها أو نظامها العام، فإنه يكون لهـا من باب أولى أن تمارس هذا الحق فـيمـا يتعلق بالإبعـاد والذي هو أخف وطأة من الإعادة لأنه لا يقود اللاجئ بالضرورة إلى دولة جنسيته أو دولة الاضطهاد.

غير أنه لما كـانت ممارسة الدولة لحقها فى الإبعاد حيال اللاجئين - باعتبارهم أجانب - قد تؤدى إلى الدفع بهم إلى أيدى سلطات الدولة التى تلاحقهم أو تضطهدهم، وكان هذا مما يتعارض مع المساعى المبذولة لحماية اللاجئين، فقد نجحت الجهود الدولية المبـذولـة فى هذا الصـدد فى التـوصل إلى وضع بعض القيـود التى تحـد من سلطة دولة الملجأ فى ابعـاد اللاجئين وذلك من خـلال تحـديد الأسبـاب التى تبـرر لها هذه الإبعاد، وتقـرير عـدد من الضمـانات فيـمـا يتـعلق بصـدور قـرار الإبعاد والطعن فـيـه وإجـراءات تنفيذه(٣٥).

من ثم فقد جرت المادة الثانية والثلاثون من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ على أنه:

١- تتعهد الدول المتعاقدة بالامتناع عن إبعاد اللاجئ الموجود فى إقليمها بصورة قانونية إلا أن يكون ذلك لأسباب تتعلق بالأمن القومى أو النظام العام.

٢- ويشترط فى هذه الحالات أن يكون الإبعاد تنفيذاً لقرار صدر طبقاً للإجراءات التى حددها القانون، ويسمح للاجئ بتقديم ما يثبت براءته مما أسند إليه، والطعن فى قرار الإبعاد وإنابة من يمثله فى هذا الخصوص أمام سلطة مختصة بذلك، ما لم تقض بغير ذلك أسباب اضطرارية تتعلق بالأمن القومى.

٣- تمنح الدول المتعاقـدة لمثل هذا اللاجئ مهلة معقولة لكى يسعى خلالها من أجل القبول فى دول أخرى بصورة قانونية، ولها أن تتخذ خلال تلك المهلة ما تراه من تدابير ذات طابع داخلى».

ويحوى هذا النص فى الواقع ضمانات أساسية ثلاث للاجئ فيما يتعلق بإبعاده من اقليم الدولة التى يوجد فيها.. فمن ناحية أولى تم تقييد سلطة الدولة فى إبعاد اللاجئين، بحيث لا يكون هذا الإبعاد إلا على سبيل الاستثناء وعندما تقتضيه أسباب خاصة تتعلق بالأمن القومى أو النظام العام. ومن ثم لم تعد الدولة حرة فى تحديد ما تراه من الأسباب مبرراً لها لإبعاد اللاجئ وإنما هى مقيدة فى ذلك بأن تكون هذه الأسباب مما يتعلق بأمنها القومى ونظامها العام.

وعلى الرغم من أن فكرة النظام العام "Public Order" الواردة بالنص، تتسم بقدر كبير من الغموض، وذلك بالنظر إلى ما تتصف به من نسبية من ناحية الزمان والمكان[٣٦] . ما يمنح الدولة سلطة تقديرية كبيرة فيما يتعلق بإبعاد اللاجئين، فإن هذا لا يقلل من قيمة القيد الذى أورده النص المذكور على سلطة الدولة فى ابعاد اللاجئين، حيث لم يعد لها إبعادهم إلا من أجل أسباب جوهرية تتسم بقدر من الخطورة وتنطوى على مساس بمصالحها العليا وأمنها القومى[٣٧] .

ومن ناحية أخرى فقد قضى النص فى فقرته الثانية بضرورة اتباع إجراءات معينة فيما يتعلق بقرار الإبعاد والطعن فيه، وذلك بهدف التأكد من احترام دولة الملجأ للقيد المتعلق بعدم إبعاد اللاجئ إلا لأحد الأسباب التى حددتها الفقرة الأولى منه. ومن ثم فقد الزم الدولة بعدم إبعاد اللاجئ الذى يقوم فى مواجهته سبب من هذه الأسباب إلا بمقتضى قرار يصدر من جهة قضائية أو إدارية طبقاً للإجراءات التى رسمها القانون، على أن يسمح للاجىء بتقديم دفاعه ضد هذا القرار وإثبات أن استمرار وجوده داخل الإقليم لا يتعارض مع مقتضيات الأمن القومي للدولة أو نظامها العام، وتمكينه – كذلك – من الطعن فى ذات القرار أمام الجهة المختصة أو أمام سلطة تعلو تلك التى أصدرته.

غير أن ما تقدم لاينفى – وفقاً للفقرة الثانية من النص – إمكانية أن تتحلل الدولة من جميع هذه الإجراءات إذا ما قامت لديها ظروف وأسباب اضطرارية متعلقة بأمنها القومى. وذلك كأن تقضى اعتبارات هذا الأمن اتخاذ قرار الإبعاد فى أقصر وقت ممكن، وبحيث لايسمح للاجئ بالبحث عن الأدلة المطلوبة لبراءته، أو عندما يكون نظر الطعن فى قرار الإبعاد ضاراً بالأمن القومى كما فى قضايا التجسس[٣٨] .

ومن ناحية ثالثة فقد ألزم النص الدولة فى حالة ما إذا أصبح قرار الابعاد نهائياً وواجب التنفيذ بصدوره بالشكل والإجراءات المنصوص عليها فى الفقرة الثانية من المادة ٣٢، بعدم تنفيذ هذا القرار فوراً، وإنما يتعين عليها أن تمنح اللاجئ مهلة معقولة يبحث خلالها عن دولة أخرى يذهب إليها خلاف دولة جنسيته أو الدولة التى يتهدده فيها الاضطهاد.

وإذا كانت المادة الثانية والثلاثون بفقراتها الثلاث آنفة الذكر قد وفرت للاجئين عدة ضمانات ضد تعسف دولة الملجأ فى إبعادهم عن إقليمها وقتما تشاء، فإنه تجدر الإشارة إلى أن هذه الضمانات لا يستفيد منها – وفقاً للنص – إلا اللاجئون الموجودون على إقليم الدولة بصفة قانونية ومشروعة، أما غيرهم من اللاجئين الموجودين عليه بصورة قانونية وغير مشروعة، فإن النص يراهم غير جديرين بالتمتع بهذه الضمانات.

والحق ،أن هذا التمييز فى المعاملة بين اللاجئين الموجودين بصفة قانونية وأولئك الموجودين بصفة غير قانونية إنما يتعارض وروح المادة ٣١ من الاتفاقية ذاتها، والتى تحظر على الدول فرض عقوبات على اللاجئين بسبب دخولهم الإقليم أو البقاء فيه بطريقة غير قانونية (بشرط أن يكونوا قد جاءوا مباشرة من الدولة التى كانت حياتهم أو حريتهم مهددة بالخطر فيها بسبب العنصر أو الدين.. الخ، وبشرط أن يقدموا أنفسهم إلى السلطات دون تأخير ويقدموا لها أسباباً تراها صحيحة تبرر دخولهم الإقليم أو بقاءهم فيه بطريقة غير مشروعة). ومن ثم فإن حرمان اللاجئين الموجودين داخل الإقليم بصفة غير قانونية – إذا ما توافرت فيها متطلبات المادة الحادية والثلاثين – من التمتع بالضمانات التى قررتها المادة الثانية والثلاثون من الاتفاقية يعتبر بمثابة عقوبة توقعها الدولة عليهم وهو الأمر الذى حذرته المادة ٣١،[٣٩].

(جـ) المأوى المؤقت: Temporary Refuge

مؤدى هذا الحق أنه إذا كانت الدولة غير ملزمة – بحسب الأصل – بقبول اللاجئ فى أرضها ومنحه الملجأ، فلا أقل من أن تلتزم فى بعض الحالات – شريطة ألا يتعارض هذا مع حقها فى البقاء وصيانة النفس وألا يعرض مصالحها الحيوية للخطر – بمنحه فرصة أو مَكّنهُ الذهاب إلي دولة أخرى يمكن أن تقبله، وذلك بأن تسمح له بدخول إقليمها والبقاء فيه لمدة محددة يسعى خلالها إلى الحصول على موافقة إحدى الدول الأخرى على قبوله فى أرضها أو منحه الملجأ فيها.

وبعبارة أخرى فإنه إذا كان من حق الدولة عدم منح الملجأ داخل إقليمها للأجانب، فإنه ليس من حقها – ما لم تتعرض مصالحها الحيوية للخطر – أن تحرم اللاجئ من فرصة الحصول على هذا الملجأ فى إقليم دولة أخرى، فيتعين عليها – من أجل ذلك – أن تمد له يد العون سواء بالسماح له بدخول إقليمها والبقاء فيه لمدة معينة أو بتأجيل طرده أو إبعاده – إن كان موجوداً بالفعل داخل الإقليم – للمدة وبالشروط التى تراها مناسبة حتى يستطيع الحصول على تصريح بالدخول إلى دولة أخرى أو يتمكن من الحصول على الملجأ فيها[٤٠].

وواقع الأمر أن هذا المبدأ انما يقيم توازناً بين اعتبارين أساسيين:

أولهما: سلطة الدولة المطلقة، بما لها من سيادة، ما لم يجد منها نص اتفاقى، فى تنظيم دخول الأجانب - واللاجئون أجانب - إلى إقليمها والبقاء فيه، فتمنعهم أو تمنع بعضهم من دخوله، أو تسمح لهم بالدخول طبقاً للشروط وللمدة التى تقررها، أو تقوم - بشرط عدم التعسف أو التمييز - بإبعادهم أو طردهم من إقليمها فى أى وقت تشاء[٤١]، فللدولة فى هذا الصدد الحق فى التكييف المنفرد، على معنى أنها تنفرد وحدها ودون تدخل من جانب أية دولة أخرى بكل ما يتعلق باستعمال سلطتها المطلقة فى منح الملجأ داخل إقليمها من عدمه ما لم يكن هناك نص اتفاقى يقضى بغير ذلك. فهى التى تنفرد بالحكم على ظروف طالب الملجأ وما إذا كنت تتوافر فيه الشروط اللازمة لاعتباره لاجئاً من عدم[٤٢]، وهى التى تنفرد بتقدير الأسباب والاعتبارات التى تبرر منح الملجأ لطالبه أو تحول - من وجهة نظرها - دون ذلك. وهو ما ذهبت إليه الفقرة الثالثة من المادة الأولى من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧ حين جرى نصها على أن «تختص دولة الملجأ بتقدير الاعتبارات التى تبرر منحه».

وثانيهما: مصلحة اللاجئين فى التمتع بقدر من الحماية يساعدهم فى عدم الوقوع فى أيدى سلطات دولة الاضطهاد، تلك الحماية التى يؤدى عدم التمتع بها، برفض الدولة قبول اللاجئ فى أرضها أو قيامها بإبعاده أو طرده، إلي وقوعه فى أيدى هذه السلطات، أو تعرضه للموت فى مناطق الحدود أو في مياه البحر[٤٣].

ومن ثم كانت فكرة المأوى المؤقت محاولة للتوفيق بين مصلحة الدولة فى السيادة الإقليمية وعدم قبول اللاجئين داخل إقليمها ضد إرادتها من ناحية، ومصلحة اللاجئ الملحة فى تجنب الوقوع فى أيدى سلطات الدولة التى تلاحقه أو التعرض لأى خطر آخر يتهدد حياته من ناحية أخرى. أو إن شئت فقل إنه محاولة للتوفيق بين اتجاهين متعارضين فى الفقه والممارسة بصدد موضوع الملجأ: الاتجاه التقليدى الذى يرمى إلى اعتبار الملجأ سلطة أو اختصاص مقصور على الدول وحدها دون أن يكون للأفراد أى حق - من حيث هو كذلك - فى الحصول عليه، ومن ثم فإن حق اللجوء The Right of Asylum ليس حقاً مملوكاً للاجئ بحيث يطالب بمقتضاه بوجوب أن يتم منحه الملجأ فى إقليم الدولة التى سعى إلى إقليمها بنية الهروب من الاضطهاد فى بلده الأصلى وإلا عد رفضها انتهاكاً لهذا الحق، والاتجاه الحديث الداعى إلى اعتبار أن للأفراد حقاً فى الحصول على الملجأ والساعى إلى تقرير اعتراف القانون الدولى المعاصر بذلك[٤٤].

ولقد تناولت اتفاقية الأمم المتحدة بخصوص مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ فكرة المأوى المؤقت هذه فى موضعين منها، فى المادة الحادية والثلاثين بالنسبة للاجئين الموجودين داخل إقليم الدولة بصفة غير قانونية ثم قدموا أنفسهم للسلطات المختصة فى أقرب وقت ممكن، وفى المادة الثانية والثلاثين المتعلقة باللاجئين الموجودين فى الإقليم بصفة قانونية ولكن قامت فى حقهم أسباب خاصة بالأمن القومى أو النظام العام لدولة الملجأ تستدعى إبعادهم، فألزمت الدولة فى كلتا الحالتين بأن تمنح اللاجئ قبل طرده أو إبعاده مهلة معقولة فضلا عن التسهيلات اللازمة حتى يمكنه السعى الى الحصول على قبول دولة أخرى له فى إقليمها، فجرى نص الفقرة الثانية من المادة الحادية والثلاثين على أن «تمنح الدول المتعاقدة مثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة بالإضافة إلى كافة التسهيلات اللازمة للحصول على الإذن بالدخول إلى دولة أخرى.. «كما جرى نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية والثلاثين على أن «تمنح الدول المتعاقدة مثل هؤلاء اللاجئين مهلة معقولة داخلها تكفى للبحث عن قبول قانونى فى دولة أخرى. وتحتفظ هذه الدول بحقها فى أن تتخذ ما تراه لازماً من إجراءات داخلية خلال هذه المهلة».

وقد جاءت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧ توصى الدول بأن تنظر، فى حالة اضطرارها إلى عدم تطبيق مبدأ عدم الإعادة إلى دولة الاضطهاد، فى منح اللاجئ - بالشروط التى تراها مناسبة - فرصة الذهاب إلى دولة أخرى، وذلك بمنحه مأوى مؤقتاً أو بأية وسيلة أخرى تراها[٤٥].

وعلى ذات الدرب سارت الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من مجموعة المواد التى وافقت عليها اللجنة الشاملة التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٧٧، فأوجبت على الدولة فى حالة تطبيقها لأحد الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم الإعادة، أن تنظر فى إمكانية منح اللاجئ - بالشروط التى تراها مناسبة - فرصة الذهاب إلى دولة أخرى غير الاضطهاد.

غير أن هذه النصوص لاتعني بحال أن مبدأ المأوى المؤقت - رغم أهميته القصوي للاجئين - قد أضحى قاعدة قانونية ملزمة، بحيث يتعين على دولة الملجأ - وجوباً - أن تمنح اللاجئ مأوى مؤقتاً وإلا ترتبت فى كنفها المسئولية. وإنما مازال الأمر متروكاً فى صدده لمحض الإرادة المنفردة لدولة الملجأ.

ويبين من مجموع ما تقدم أنه إذا كانت مجموعة الوثائق الدولية المتعلقة بمركز اللاجئين والتى اصدرتها الأمم المتحدة لم تضع على عاتق الدول المتعاقدة أو المخاطبة بها التزاماً بمنح الملجأ لمن يطلبه من اللاجئين فإنها قد ضمنت للاجئين حداً أدنى من مستويات المعاملة التى لايجوز للدولة التى قبلتهم فيها - النزول عنه، وقد ضمن هذا الحد للاجئ معاملة لا تقل فى بعض الأحيان من تلك المقررة للأجانب بصفة عامة، وضمن له فى أحيان أخرى معاملة أفضل من تلك المقررة لهم، وساوى فى طائفة ثالثة بين اللاجئ ورعايا الدولة المقيمين بها فيما يتعلق بما يتمتع به الأخيرون من حقوق.

فمن ناحية أولى فقد ضمنت اتفاقية ١٩٥١ وإعلان ١٩٦٧ تمتع اللاجئين بالحقوق التى يتمتع بها الأجانب بصفة عامة، وذلك فيما يتعلق بملكية الأموال العقارية والمنقولة، وتأسيس الجمعيات غير السياسية التى لا تهدف إلى تحقيق الربح، وتأسيس النقابات العمالية، والعمل مقابل أجر، وقيام الشخص لصالح نفسه بممارسة الأعمال الزراعية أو التجارية أو الحرفية وتكوين الشركات الصناعية والتجارية، والحق فى السكن والحصول على التعليم غير الأولى، وحرية التنقل واختيار مكان الإقامة داخل الاقليم[٤٦].

ومن ناحية ثانية فقد ضمنت الاتفاقية للاجئين معاملة أفضل من تلك المقررة لغيرهم من الأجانب العاديين، فقد استثنتهم من شرط المعاملة بالمثل، ومن الخضوع للإجراءات التى قد تتخذها الدولة ضد أشخاص أو أموال أو مصالح رعاية الدولة التى يتبعونها بجنسيتهم، والزمت الدولة بإصدار وثائق تحقيق الشخصية وجوازات السفر للاجئين، وقررت حق اللاجئ فى تحويل الأموال التى يكون قد جلبها معه إلى دولة أخرى، وحقه فى عدم العقاب على دخول الإقليم أو البقاء فيه بصفة غير قانونية إذا توافرت شروط معينة[٤٧].

أما فيما يتعلق بالحقوق التى ساوت فيها بين اللاجئ ورعايا الدولة التى يقيمون بها، فسنعرض لها فى النقطة التالية عند الحديث عن حقوق اللاجئ كانسان.

ثانيا: الحقوق التي يتمتع بها اللاجئ بصفته إنساناً:

واقع الأمر أن ثمة ارتباطا وثيقاً بين حق الملجأ وحماية حقوق الإنسان[٤٨]. فالتجاء الفرد إلى دولة أخرى كان طوال تاريخه - يرجع - فى الغالب الأعم - إلى انتهاك حقوقه الأساسية أو التهديد بذلك[٤٩]. بحيث كان الحصول على الملجأ - فى حالات

كثيرة – هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ لضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية المتعلقة به(٥٠).

وإذا كان واقع المجتمع الدولى يشير إلى حقيقة وجود عدد كبير من الدول التى لاتحترم فيها حقوق الإنسان، فى الوقت الذى لا يوجد فيه نظام دولى فعال لمراقبة مدى التزام الدول بضمان هذه الحقوق وإجبارها – عند الضرورة – على احترامها، فإن الحصول على الملجأ يصبح – فى حالات كثيرة – هو الوسيلة الوحيدة أمام اللاجئ لحماية حقوقه الأساسية – كإنسان – من الاعتداء عليها أو التهديد به من جانب، علاوة على أنه يضمن له من جانب آخر التمتع بهذه الحقوق فى دولة الملجأ بعد أن تعذر عليه ذلك فى دولته الأصلية(٥١).

من ثم فقد ارتبط تطور القواعد المتعلقة بحق الملجأ بالتطور الذى شهده القانون الدولى العام منذ أوائل هذا القرن فى مجال حماية حقوق الإنسان ومركز الفرد(٥٢)، بحيث أصبح ينظر إلى حق الملجأ باعتباره من وسائل حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية(٥٣). وعلى هذا لم يكن من قبيل المصادفة أن ينص الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فى مادته الرابعة عشرة على حق الإنسان فى التمتع بالملجأ فى بلاد أخرى هربا من الاضطهاد(٥٤). وأن تحرص ديباجة أهم المواثيق الدولية المتعلقة بالملجأ، لاسيم اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ وإعلانها بخصوص الملجأ الإقليمى لعام ١٩٦٧، على الحالة إلى المبادئ الواردة فى الاعلان العالمى لحقوق الانسان بهذا الصدد.

ويأتى مبدأ معاملة اللاجئين معاملة مساوية – قدر الامكان – لتلك التى يتمتع بها مواطنو الدولة المقيمون بها متضمنا لغالبية الحقوق التى يتمتع بها اللاجئ بوصفه إنسانا. فله الحق فى ممارسة الشعائر الدينية وحرية اختيار التعليم الدينى للأبناء، وحق الملكية الأدبية والفنية والصناعية، وحق التقاضى والتمتع بالمساعدة القضائية والإعفاء من الرسوم، وحق التعليم الأولى، وأيضاً بالنسبة لتطبيق نظام توزيع بعض السلع طبقا لنظام الحصص، ونظام الإعانات الاجتماعية، ونظام العمل والتأمينات الاجتماعية، ونظام الضرائب والرسوم(٥٥).

كذلك فإن مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين هو من المبادئ ذات الأهمية الكبيرة فى هذا الصدد، إذ يوفر حماية جوهرية للاجئين الذين ارتكبوا هذا النوع من الجرائم(٥٦)،

فهو يمثل ضماناً هاماً جداً بالنسبة للاجئين الذين اتهموا أو حكم عليهم لإحدى الجرائم السياسية، ويقيهم من مغبة الوقوع فى أيدى سلطات دولة الاضطهاد حال عدم حصولهم على الملجأ فى الدولة التى يوجدون على إقليمها[٥٧] . ومن ثم يمكن القول بأن «مبدأ عدم التسليم فى الجرائم السياسية وإن كان لم يعد مرادفاً للحصول على الملجأ، إلا أنه مع ذلك يضمن لمرتكبي هذا النوع من الجرائم جزءاً هاماً من الحماية التى يتمتع بها الأشخاص الذين حصلوا على الملجأ فعلاً، ونقصد بذلك الحماية ضد الوقوع فى أيدي سلطات دولة الاضطهاد»[٥٨] .

ليس هذا فحسب وإنما نتيجة لما شهده القرن العشرون من تطور فى مجال حماية حقوق الإنسان بدأت جهود حثيثة لسد الثغرة التى أظهرها العمل الدولى والمتمثلة فى تحايل بعض الدول على مبدأ عدم تسليم المجرمين السياسيين بالمطالبة بتسليم أحد الأشخاص من الأجانب اللاجئين تحت ستار الزعم بأنه قد ارتكب إحدى الجرائم العادية التى يجوز فيها التسليم، ثم القيام بعد تسليمه لها بمحاكمته أو اضطهاده من أجل الجريمة السياسية التى لم تفصح عنها فى طلب تسليمه. وهكذا فقد ذهبت المحكمة العليا فى النمسا فى حكمها بتاريخ ١٩٥٨/٥/٢٩ إلى رفض تسليم أحد اللاجئين لاتهامه بارتكاب جريمة عادية، على أساس أنه لا يجوز تسليم الشخص إلى دولة ما إذا تبين أن حياته أو حريته قد تتعرضان فيها للخطر بسبب عنصره أو ديانته أو جنسيته أو انتمائه إلي فئة اجتماعية معينة أو رأيه السياسى[٥٩] . وهو ذات المعنى الذى أكدت عليه كل من الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الأوربية لتسليم المجرمين لعام ١٩٥٧ ، والمادتين الثالثة والرابعة من اتفاقية كاراكاس بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٥٤ .

والحق أنه إذا كانت وثائق الأمم المتحدة المتعلقة بالملجأ قد جاءت خلواً من نص يشير إلى عدم تسليم مرتكبى الجرائم العادية إذا قامت أسباب تدعو للاعتقاد بأن الدولة إنما تطالب بتسليمهم لغاية سياسية أو لمعاقبتهم أو اضطهادهم بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الرأى السياسى، كما أن الممارسة الدولية لا تسمح بالقول بنشوء قاعدة عرفية تقضى بمثل هذا الأمر، فإن ما قضت به تشريعات بعض الدول وأحكام المحاكم فيها، بالإضافة إلى النصوص – آنفة الإشارة – التى أوردتها كل من اتفاقية كاراكاس والاتفاقية الأوربية لتسليم المجرمين، تدل على أن ثمة اتجاهاً متزايداً فى العمل الدولى يسعى إلى توسيع نطاق مبدأ عدم التسليم ليشمل بالإضافة إلى المجرمين السياسيين المضطهدين

السياسيين كذلك، وهو مظهر مهم من مظاهر الارتباط الوثيق بين فكرة الملجأ وحقوق الانسان(٦٠).

الخاتمة

يبين مما تقدم أن ثمة جملة من الحقوق التى يتمتع بها اللاجئ فى مواجهة الدولة التى سعى إلى الحصول علي الملجأ فيها، تشمل عناصر إيجابية، تتمثل فى سماح هذه الدولة له بدخول الإقليم والبقاء فيه - حال رفضها منحه الملجأ - بصفة مؤقتة حتى يتسنى له الحصول على الملجأ فى دول أخرى، فضلاً عن تزويده بوثائق إثبات الشخصية والسفر التى قد يحتاج إليها، كما تشمل عناصر سلبية، تتمثل فى امتناع دولة الملجأ عن اتخاذ إجراءات معينة ضد اللاجئ - كالطرد أو الإبعاد أو التسليم - تضطره إلى العودة إلى دولته الأصلية أو الدولة التى يخشى الاضطهاد فيها.

وواقع الأمر أن جملة الحقوق السابقة، بعنصريها الإيجابى والسلبى، إنما تمثل الحد الأدنى الذى لا يجوز للدول النزول عنه فى معاملتها للاجئين، وإن كان لها على العكس من ذلك أن تضيف إليها ما تشاء لمصلحتهم. الأمر الذى يجعل مبادئ الحد الأدنى هذه تضمن للاجئين - على الرغم من عدم اعتراف الغالبية من الدول بحق الفرد فى الحصول على الملجأ - الجانب الأكبر من الحماية القانونية التى تقوم عليها فكرة الملجأ وجوهره.

الهوامش

(١) Ahmed M. Rifaat, Refugees and the Right of Asylum, Revue Egyptienne De Droit International, Vol. 40, 1984, PP. 75,77.

(٢) Elemer Balogh, World Peace and The Refugee Problem, R.C.A.D.I, Vol. 75, 1949, PP. 373-374.

(٣) راجع فى هذا المعنى:

ابن منظور، لسان العرب، طبعة دار المعارف، الجزء الخامس، القاهرة، ٣٩٩٧.

وترجع كلمة ملجأ (Asile -Asylum) في اللغات اللاتينية إلي الأصل الإغريقى (Asylon) أى المكان الذى لا يجوز انتهاكه أو الاعتداء على حرمته.

انظر: P. Weis, Territorial Asylum, Indian Journal of International Law, Vol. 6, 1966. P. 173.

ولقد أوحى هذا المعنى اللغوى للملجأ إلي بعض الفقهاء أن يذهب إلى القول بأن ثمة عنصرين للملجأ ١- المأوى الذى هو أكبر من مجرد ملاذ مؤقت، ٢- ودرجة من الحماية الإيجابية تقوم بها السلطة المشرفة على إقليم الملجأ.

د. محمد طلعت الغنيمى، الغنيمى الوسيط فى قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٢، ص ٤١٥.

(٤) د. برهان أمر الله، حق اللجوء السياسى: دراسة فى نظرية حق الملجأ فى القانون الدولى، دار النهضة العربية، القاهرة، دون تاريخ، ص ١٤-١٥.

(٥) Grahl - Madsen, The Status of Refugess in International Law, Vol. II, A.W. Sijthoff, Leiden, 1972, PP. 6-7.

(٦) يقصد بالملجأ الإقليمي الملجأ Territorial Aylum ذلك الذى يتم على إقليم الدولة المستقبلة للاجئين، وذلك للتمييز بينه وبين الملجأ الدبلوماسى Diplomatic Asylum والذي يقصد به طلب الملجأ فى إحدى سفارات الدولة أو - فى حالات معينة - قنصلياتها فى الخارج، أو على متن إحدى سفنها أو طائراتها الحربية أو قواعدها العسكرية الموجودة فى إقليم الدول الأخرى. وحيث تتمثل الحماية التى يتمتع بها اللاجئ فى هذه الحالة الأخيرة فى اقصائه - بصفة مؤقتة - عن دائرة اختصاص دولة الإقليم، وحمايته - من ثم - من الأعمال أو الإجراءات القانونية التى يمكن أن تتخذها ضده.

انظر فى تحديد المقصود بالملجأ الدبلوماسى والتمييز بينه وبين الملجأ الإقليمى: حمدى السيد محمد الغنيمى، الملجأ فى القانون الدولى، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ١٩٧٦، ص ٣٣-٤٤.

(٧) Grahl - Madsen, Op. Cit., P. 23.

وكذلك: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٦٦ - ٦٧.

(٨) المرجع السابق، ص ١٢٤- ١٢٧.

(٩) فلقد عرفه البعض بأنه الشخص الذى يضطر إلى ترك بلده بسبب الخوف على حياته أو حريته من التعرض للخطر، وقد تبرر هروبه أسباب سياسية، وقد يكون هروبه بسبب الحرب أو الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات. وعرفه آخرون بأنه الشخص الذى يغادر بلد إقامته بسبب أحداث سياسية من شأنها تعريضه للاضطهاد أو يصاحبها اضطهاد أو تهديد به.

راجع: G. J. Van heuven Goedhart, The Problem of Refugees, Recueils Des Cours, 1953, I, PP. 269, Léopold Bolesta - Koziebrodzki, Le Droit D'Asile, A. W. Sythoff, Leyde, 1962, P. 87.

وكذلك: حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٣-٧.

(١٠) راجع فى هذا الصدد:

Sadruddin Aga Khan, Legal Prohlems Relating To Refugees and Displaced Persons, Recueils Des Cours, Vol. 149, 1976. P. 314.

(١١) Budislav Vukas, International Instruments Dealing With The Status of Stateless. Persons and Refugees, Revue Belge de Droit International, Vol. 8, No. 1, 1972, PP. 146-148.

(١٢) انظر نص الفقرة أ/١-٢ من المادة الأولى من اتفاقية ١٩٥١، ونص الفقرتين الأولى والثانية من المادة الأولى من بروتوكول ١٩٦٧.

(١٣) د. بخارى عبد الله الجعلى، الجوانب القانونية الأساسية لحماية اللاجئين فى القانون الدولى: التقنين والتطوير، المجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد الأربعون، ١٩٨٤، ص ٨٥-٨٦.

(١٤) والحق أن هذا من أكبر مثالب وثيقتى الأمم المتحدة المذكورتين فيما يتعلق بتحديد معنى اللاجىء. حيث يترتب على هذا الشرط إخراج الأشخاص الذين اضطروا إلى مغادرة إقليم دولتهم الأصلية نتيجة لحرب أهلية أو نتيجة لكوارث طبيعية مثلاً - وهما من أكثر أسباب اللجوء فى عالمنا المعاصر - من زمرة المتمتعين بصفة اللاجئ. ومن ثم فقد جاء نص الفقرة الأولى من المادة الرابعة عشرة من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان أكثر توفيقاً فى هذا الصدد حيث جرى على أن «لكل فرد الحق فى أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد». فلقد جاء النص على الاضطهاد فيها خالياً من كل وصف، ففتح المجال - بالتالى - لكى يستفيد منه جميع المضطهدين وأياً ما كانت أسباب هذا الاضطهاد.

(١٥) وهو ذات المعنى الذى أكد عليه اعلان الأمم المتحدة لعام ١٩٦٧ فى الفقرة الثانية من مادته الأولى حين نص على أنه «لا يجوز الاحتجاج بحق اللجوء والحصول على الملجأ لأى شخص توجد دواع جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلم أو لجريمة من جرائم الحرب أو جريمة ضد الإنسانية على الوجه المبين فى الوثائق الدولية الموضوعة للنص على أحكام تلك الجرائم».

راجع تفاصيل ذلك فى:

د. برهان أمر الله، مرجع سابق ص ٨٨ - ٩٢.

(١٦) Heuren Goedhart, op. Cit., pp. 283 - 290.

(١٧) راجع لمزيد من التفاصيل فى هذا الصدد:

Felice Morgenstern, The Right of Asulum, Brith Yearbook of International Law, Vol. 26, 1949, PP. 357.

وكذلك: د. بخارى الجعلى، مرجع سابق، ص ٧٩-٨٠.

(١٨) Rifaat, Op. cit., P. 77.

(١٩) Heuven Goedhart, op. city., PP. 271-282 Kenneth Regensburg, Regensburg, Refugee Law Reconsidered: Humanitarian Objectives With The Protectionist Agendas of Western Europe and The United States, Cornell International Law Journal, Vol. 29, No.1, 1996, PP. 228-230.

(٢٠) راجع: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٠٦ وما بعدها.

وفى ذات المعنى: Etienne - R. Mbaya, Political Asylum in The Charter of The OAU Pretension and Reality, Law and State, Vol. 35, 1987. P. 68.

(٢١) والحق أنه قد تفصح لدولة عن إرادتها فى منح الملجأ عن طريق الاعتراف صراحة للأجنبى بمركز اللاجئ، كأن تصدر قراراً باعتباره لاجئاً ومعاملته على هذا الأساس، أو تقوم بمنحه بطاقة اقامة خاصة باللاجئين، وقد تعبر عنها ضمناً عن طريق السماح للاجيء بدخول اقليمها والبقاء فيه بقصد حمايته من الملاحقة والاضطهاد الذى تعرض له أو يخشى تعرضه له.

حول سلطة الدولة فى منح الملجأ الإقليمى على أرضها ووسائلها فى ذلك راجع:

Morgenstern, Op. Cit., PP. 327-328.

(٢٢) على خلاف ذلك يرى بعض الفقهاء أن الملجأ أصبح مبدأ من المبادئ العامة المقبولة من الدول المتمدينة، وتبعاً فهو حق دولى ملزم.

د. طلعت الغنيمى، مرجع سابق، ص ٤١٩.

(٢٣) د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

(٢٤) د. بخارى الجعلى، مرجع سابق، ص ٩٩.

(٢٥) راجع حول مبدأ عدم الاعادة فى الوثائق الدولية.

Vukas, Op. Cit., PP. 152-154.

(٢٦) راجع تفاصيل ذلك الخلاف الفقهى فى :

Otto Kimminick, The Presnt International Law of Asylum, Law and State, Vol. 32, 1985, PP. 28-30.

(٢٧) Vukas, op. Cit..., PP. 152-153.

(٢٨) Khan, op. Cit..., PP. 317-318.

(٢٩) راجع حول القيمة القانونية لهذا الإعلان وتحليل العناصر الواردة به: حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٤٢٣-٤٢٩.

(٣٠) وعلي ذات الدرب سارت المادة الثالثة من المواد التى وافقت عليها اللجنة العامة التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى لعام ١٩٧٧ حيث جرت على أنه: «لا يجوز تعريض أى شخص ممن يمكنهم الاستفادة من مزايا هذه الاتفاقية طبقاً للمادة ١/٢ (أ،ب) والموجودين عند حدود إحدى الدول المتعاقدة أو فى داخل إقليمها، لإجراءات مثل المنع من الدخول عند الحدود أو الطرد أو الإبعاد التى قط تضطره للبقاء فى أو العودة إلي أحد الأقاليم التى يخشى فيها لأسباب جدية من التعرض للاضطهاد أو المحاكمة أو العقاب لأحد الأسباب المنصوص عليها فى المادة الثانية». وهى صياغة تأخذ صراحة بالمعنى الواسع لمبدأ عدم الإعادة.

(٣١) راجع لمزيد من التفاصيل:

P. Weis, United Nations Declaration on Territorial Asylum, The Canadian Year-book International Law, 1989, PP. 117 et Seq.

(٣٢) وفى هذا يختلف الإبعاد عن الطرد Expulsion، فالطرد عمل مادى لا يشترط فيه اتباع شكل إجرائى معين، تقوم به سلطات الدولة تجاه الأجنبى الذى يوجد فى إقليمها بصورة غير قانونية وتقتاده بموجبه إلى خارج الحدود.

أما الإبعاد فهو عمل قانونى يتخذ شكل حكم قضائى أو قرار إدارى - قد ينفذ بالقوة الجبرية - يقضى بإلزام أحد الأجانب الموجودين فى إقليم الدولة بمغادرته.

راجع: L. Oppenheim, Internetional Law, Vol. I, Edited by H. Lauterpackt, Eighth Edition, Longmen. London, 1967, PP 694-696.

(٣٣) راجع: مصطفى كامل إسماعيل، إبعاد الأجانب، المجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد الرابع، ١٩٤٨، ص ٢٢-٢٦.

(٣٤) تجدر الإشارة إلي أن أغلب الدساتير إنما تضع سلطة الإبعاد Displacement أو الطرد Expulson فى أيدى السلطة التنفيذية، بحيث تغدو هذه الأخيرة - كقاعدة عامة - هى الحكم والفيصل فى

هذا الصدد، فلا تتدخل المحاكم - مثلا - فى هذا الشأن إلا إذا أساءت السلطة التنفيذية ممارسة هذه السلطة أو تعاملت فى صدرها على نحو غير قانونى.

راجع: د. بخارى الجعلى، مرجع سابق، ص ٩٨.

(٣٥) حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٦٤٠ - ٦٤١.

(٣٦) راجع على سبيل المثال: G. Barile, La Structure de L'ordre, Juridique International: Régle Generales et Regle Conventionelles, Reeueil Des Cours, Tome 169, No. 3, 1978, PP. 12 et seq.

(٣٧) د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٢٦ - ٢٢٧.

(٣٨) المرجع السابق، ص ٢٢٨.

(٣٩) د. برهان أمر الله، المرجع السابق، ص ٢٢٩.

(٤٠) المرجع السابق، ص ٢٣٨ - ٢٣٩، وكذلك د. الجعلى، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٤١) مصطفى إسماعيل، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٤٢) تجدر الإشارة فى هذا الصدد إلى أن حق الدولة فى التكييف المنفرد وسلطتها فى منح الملجأ الإقليمى لطالبه ترد عليها قيود معينة. فالفقه فى إجماع، تؤيده فى ذلك جملة الوثائق الدولية ذات الصلة، على أن مرتكب الجريمة العادية الخالصة لايعتبر لاجئاً ولا يجوز لدولة الملجأ أن تمنحه حق اللجوء فيها، وذلك على خلاف مرتكب الجريمة السياسية الذى يحق له التمتع بالملجأ إن طلبه. أما أسرى الحرب، والذى يرى جانب من الفقه أنه يتعين على الدولة إعادتهم فور انتهاء الحرب إلى أوطانهم وفقاً لما تقضى به المادة ١١٨ من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩، ومن ثم لا يحق لها - فى نظرهم - منحهم ملجأ اقليمياً فيها. أما الجانب الراجح من الفقه فيذهب، مستنداً إلى روح اتفاقية جنيف الثالثة وإلى الحماية الواجبة لحقوق الإنسان، إلى أن التزام الدولة بإعادة أسري الحرب طبقا للمادة ١١٨ لا يعنى التزامها باكراه هؤلاء علي العودة إلي أوطانهم رغماً عنهم إذا كانت هناك أسباب معقولة تدعو للاعتقاد بأنهم سيتعرضون عند عودتهم للاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلي فئة اجتماعية معينة أو الرأى السياسى. ومن ثم فإن المادة ١١٨ سالفة الاشارة لا تقيد سلطة الدولة فى منح الملجأ الإقليمى لأسرى الحرب الذين تتوافر فيهم صفة اللاجئ طبقا للوثائق الدولية ذات الصلة.

راجع تفاصيل الخلاف الفقهى فى

Madsen, Vol. 1, Op. Cit., PP. 263 et Sep.

(٤٣) انظر فى هذا المعنى:

R. C. Hingoraani, The Tragdy of Indo - China Refugees, International Institute of Humanitarian Law, San Remo - Italy, May 1980, PP. 28-30.

(٤٤) وواقع الأمر أن الوضع القائم فى ظل القانون الدولى المعاصر أقرب إلى ما ذهب إليه أصحاب الاتجاه التقليدى. فجملة الوثائق الدولية ذات الصلة بموضوع اللجوء تراه حقاً - أو هو بالأحرى سلطة أو اختصاص - للدولة تمارسه متى وكيف شاءت ما لم يكن هناك نص اتفاقى يقضى بغير ذلك، وما لم يكن طلب اللجوء مرتكباً لجريمة من الجرائم العادية الخاصة (غير السياسية). بل إن الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩، والتى تعد أول وثيقة دولية ملزمة تمنح الأفراد الحق فى الملجأ نظرياً، جاءت معيبة من الناحية العملية بتقريرها أن «لكل فرد - فى حالة ملاحقته بسبب جرائم سياسية أو جرائم عادية متصلة بها - الحق فى طلب الملجأ والحصول عليه فى إقليم أجنبى طبقاً لتشريع الدولة والاتفاقيات الدولية». فالإحالة إلى ما تقضى به التشريعات الداخلية للدولة والاتفاقيات الدولية فى هذا الصدد تعيد إلى الدولة سلطتها واختصاصاتها فى شأن منح الملجأ من عدمه.

- راجع تفاصيل ذلك فى:

Morgenstern, Op. Cit., PP. 337/338. Madsen, Op. Cit., Vol. I, PP. 61-63; Kozle-brodsoki, Op. Cit., PP. 14-15.

(٤٥) راجع: P. Weis, United nations Declaratio on Territorial Asylum, Op. Cit., PP. 117 et sep.

(٤٦) راجع نص المواد ١٣، ١٥، ١٦، ١٨، ١٩، ٢٠، ٢٢، ٢٦ من الاتفاقية.

وانظر تفاصيل ذلك فى: Khan, Op. Cit., PP. 322 - 326.

(٤٧) راجع نصوص المواد ٧، ٨، ٢٧، ٢٨، ٣٠، ٣١ من الاتفاقية.

(٤٨) راجع هذا المعنى فى: Otto Kimminick, Op. Cit., PP. 25-27

(٤٩) بل إن وجود اللاجئ مضطرا خارج إقليم دولته إنما يعد في حد ذاته إحدى صور الاعتداء على حقوق الإنسان الأساسية. وذلك كأن تقوم الدولة بنفى بعض رعاياها إلى خارج إقليمها، أو حرمانهم - حال وجودهم بالخارج - من العودة إليها. الأمر الذى يتناقض مع كل من المادة ١٣ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، والمادة ١٢ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦.

(٥٠) حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٦٠٧ - ٦٠٨.

(٥١) راجع فى هذا الصدد: P. Weis, Recent Developments in Thhe Law of Territorial Asylum, Revue des Droit de L'Homme, Vol. 1-3, 1968, PP> 391-392.

ولقد ذهب تقرير حالة اللاجئين فى العالم الصادر عن مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى هذاا الصدد إلى القول بأن «انتهاكات حقوق الإنسان التى تحدث اليوم هى التى ستشكل تحركات اللاجئين التى تحدث غداً فالأسباب الفورية للهروب تكمن فى انتهاكات حقوق الإنسان الفعلية أو

المتوقعة. وعندما يهجر اللاجئون أوطانهم، ومجتمعهم المحلى، وبلدهم، فإنهم يفعلون ذلك لأنهم يخشون الاغتيال، أو التعذيب، أو الاغتصاب، أو السجن، أو الاسترقاق، أو السرقة، أو التجويع.

راجع لمزيد من التفاصيل، مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين، حالة اللاجئين فى العالم: بحثاً عن حلول، ١٩٩٥، ص ٥٧-٦١.

(٥٢) راجع: د. عز الدين فوده، فكرة إنشاء محكمة دولية لحقوق الإنسان فى ضوء مركز الفرد فى القانون الدولى وأمام المحاكم الدولية، مجلة مصر المعاصرة، ص ١٤٣، وما بعدها.

(٥٣) د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٥٥ - ١٥٦.

(٥٤) من الجدير بالذكر فى هذا الصدد أن نص المادة ١٢ من مشروع الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، وهى المقابلة للمادة ١٤ من الإعلان، كان أكثر ضماناً لحقوق اللاجئين بتقريره أن لكل فرد الحق فى طلب الملجأ والحصول عليه فى بلاد أخرى هرباً من الاضطهاد. وهو النص الذى اعترضت وفود بعض الدول على صياغته حين مناقشته لأنها رأت فيه اعتداء على سيادة الدولة بسلبها سلطتها التقديرية فى منح الملجأ من عدمه. ومن ثم كان استبدال عبارة التمتع بالملجأ، والتى لا تحمل فى طياتها سوى الحق فى طلب الملجأ دون الحق فى الحصول عليه بالضرورة، بعبارة الحق فى الحصول على الملجأ والتى تعنى إلزام دولة الملجأ بقبول اللاجئ فيها بمجرد طلبه هذا.

(٥٥) راجع نصوص المواد ٤، ١٤، ١٦، ٢، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١.

(٥٦) لعب هذا المبدأ دوراً بالغ الأهمية خلال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين فيما يتعلق بمنح الملجأ، إذ كان تطبيقه مرادفاً لمنح الملجأ، لأن مسألة حق الملجأ برمتها لم تكن فى الغالب تثور إلا بمناسبة طلب تسليم أحد المجرمين السياسيين، وكان رفض الدولة إجابة مثل هذا الطلب يرجع - غالبا - الى اتجاه إرادتها إلى منح الملجأ لمن رفضت تسليمه من الأجانب.

راجع: د. بخارى الجعلى، مرجع سابق، ص ١٠٦-١٠٧.

(٥٧) راجع لمزيد من التفاصيل فى هذا الصدد: إلهام محمد حسن العاقل، مبدأ عدم تسليم المجرمين فى الجرائم السياسية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٩٤ - ٢١١.

Morgenstern, Op. Cit., PP. 342-244.

(٥٨) د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

ولمزيد من التفاصيل حول موقف الفقه من تسليم المجرمين السياسيين راجع: حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٤٩٢ - ٤٩٤، إلهام العاقل، مرجع سابق، ص ١٧٦ - ١٨٧.

(٥٩) P. Weis, Recent Developmennts, Op. Cit., PP. 382-384.

(٦٠) راجع هذا المعنى فى: حمدى الغنيمى، مرجع سابق، ص ٤٥٨ - ٤٤٦، إلهام العاقل، مرجع سابق، ص ٢٢٨ - ٢٣٠.

(٣)

«الحق فى طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان»:

«دراسة فى ضوء المواثيق الدولية

وفى بعض الدساتير والتشريعات العربية»

د. أحمد الرشيدى

لاشك فى أن حقوق الانسان وما يتصل بها من حريات أساسية قد أضحت اليوم من بين الموضوعات التى تحظى بالاهتمام الكبير سواء من جانب الباحثين فى نطاق العديد من فروع العلم أو من جانب الممارسين للعمل العام، وليس فقط على المستوى الوطنى للدول فرادى وإنما أيضا على مستوى العلاقات الدولية.

وتقديرنا، أن هذا الاهتمام المتزايد بحقوق الانسان وحرياته الأساسية، إنما يعزى إلى عدة اعتبارات: ففى المقام الأول، هناك الاعتبار المتمثل فى حقيقة أن الفرد أو الانسان الذى قررت هذه الحقوق وتلك الحريات من أجله، هو الأصل فى كل تطور يرجى تحقيقه أو الوصول إليه بالنسبة إلى أى مجتمع، ومؤدى ذلك، فى عبارة أخرى، أن توفير الضمانات التى تكفل التمتع بقدر مناسب من الحقوق والحريات صار ينظر إليه فى وقتنا الحاضر- وبحق- بوصفه أحد المداخل المهمة لتحقيق الغايات المرجوة من أى مشروع أو خطة للتنمية المجتمعية عموما. ومن جهة ثانية، فإن التعاظم المطرد فى الاهتمام بحقوق الإنسان - وطنيا ودوليا - إنما يمكن تفسيره أيضا فى ضوء انتشار الأفكار والقيم الديمقراطية، سواء على الصعيد الداخلى للدول فرادى أو على صعيد العلاقات الدولية بوجه عام، وهناك، من جهة ثالثة، الاعتبار المتمثل فى تزايد الإدراك بحجم المخاطر التى بات يتعرض لها الإنسان فى الوقت الحاضر، إما من جراء نشوب العديد من الصراعات الداخلية والإقليمية وإما من جراء الخروج على مقتضيات المحافظة على التوازن البيئى بل والإضرار المتعمد بالبيئة أحيانا، الأمر الذى صار يهدد وبشكل ظاهر وملموس حق كل إنسان فى أن يعيش فى بيئة صحية ومتوازنة.

وقد تجسد هذا الاهتمام الدولى المتزايد بحقوق الإنسان، على مستوى التطبيق العملى، فى صور شتى:

فعلى الصعيد الداخلى للدول كل على حدة، بدأ المشرعون الدستوريون يولون هذه المسألة عناية خاصة، وأخذوا يتوسعون فى تضمين الدساتير الوطنية أحكاما عديدة بشأن وجوب احترام حقوق الإنسان والعمل على تعزيزها وتقرير الضمانات التى تكفل التمتع بها.

كما أضحى القضاء الوطنى فى بعض هذه الدول يضطلع بدور لا ينكر فى مجال توفير الحماية الواجبة لهذه الحقوق وما يتصل بها من حريات أساسية، كذلك، فإن من بين صور الاهتمام بحقوق الإنسان على الصعيد الداخلى فى العديد من الدول، ذلك التوسع الملحوظ فى تدريس هذه الحقوق وإدخالها ضمن المقررات الدراسية فى مراحل التعليم المختلفة.

وأما على الصعيد الدولى، فالمشاهد أن مسألة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية قد أضحت الآن أحد موضوعات العلاقات الدولية، بحيث أصبحنا نجد – مثلا – أن بعض الدول المانحة للمساعدات تشترط لتقديمها هذه المساعدات ضرورة أن يكون سجل الدولة المتلقية لها إيجابيا فيما يتعلق باحترام هذه الحقوق. كذلك، يبرز الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان فى السنوات الأخيرة فى تعدد صور وتطبيقات ما اصطلح على تسميته «بالتدخل الإنسانى» أو «التدخل لأغراض إنسانية»، وهناك، أيضا، الاهتمام الدولى الذى يتمثل فى توفير حماية خاصة لطوائف معينة من الأفراد كأسرى الحرب واللاجئين والعمال الأجانب والأطفال والمعوقين،... كما لا يخفى فى هذا الخصوص أيضا الدور المهم الذى تضطلع به بعض الهيئات والمنظمات الدولية – الحكومية وغير الحكومية– المعنية بحقوق الإنسان، كاللجنة الدولية للصليب الأحمر ومفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين ومنظمة العفو الدولية، فى كل ما يتعلق بحماية هذه الحقوق والتوكيد على الضمانات التى تكفل التمتع بها.

وكما نوهنا حالا، فإن الحقوق التى يتمتع بها اللاجئون وتحديد مركزهم القانونى خلال فترة وجودهم فى دولة الملجأ، كانت محل اهتمام دولى– عالمى وإقليمى – منذ زمن بعيد، وإن كانت الخطوات الأكثر أهمية التى اتخذت فى هذا الخصوص لم تبدأ إلا

فى أعقاب انتهاء الحرب العالمية الثانية. والراجح، أن تزايد الاهتمام الدولى بمسألة اللاجئين فى نطاق العلاقات الدولية المعاصرة لا يعزى فقط إلى حقيقة أن هذه العلاقات هى التى شهدت وبحق بداية تطور جديد على صعيد الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان على وجه العموم وكما تقدم، وإنما يعزى أيضا – وربما فى المقام الأول – إلى أن مشكلة اللاجئين قد أخذت فى التفاقم بدرجة كبيرة مع تزايد حدة الصراعات والمنازعات الداخلية والدولية، هذا فضلا عن قيام العديد من نظم الحكم الشمولية التى بالغت فى انتهاكها لحقوق الإنسان والتنكيل بالمعارضين السياسيين.

والمشاهد، أن الاهتمام الدولى بمسألة اللاجئين قد برز على مستويين رئيسيين: المستوى الأول، ويتمثل فى إبرام العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية لتنظيم المركز القانونى للاجئين، بدءا من تعريف اللاجئ وتحديد الشروط التى يلزم توافرها لكى يعترف له بهذا الوصف، ومرورا ببيان الحقوق التى يتمتع بها بموجب ذلك والالتزامات التى تترتب عليه فى مواجهة دولة الملجأ، وانتهاءً بالأسباب التى تنقضى بتحققها مسئولية هذه الدولة فى التقيد بأحكام القانون الدولى للاجئين. وأما المستوى الثانى الذى تجسد من خلاله اهتمام المجتمع الدولى باللاجئين، فهو ذو طابع عملى تطبيقى ويتمثل فى إنشاء العديد من المؤسسات والأجهزة التى تعنى بشئون اللاجئين، كمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين وكالعديد من المنظمات الدولية غير الحكومية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

وقد يكون من المفيد – فى سياق هذا الاهتمام المتزايد بقضايا اللاجئين فى العالم المعاصر– أن نعكف من خلال هذا البحث عن إلقاء بعض الضوء حول: الحق فى طلب اللجوء كأحد تطبيقات حقوق الإنسان ودراسته فى ضوء المواثيق الدولية وفى بعض الدساتير والتشريعات العربية.

وسيعرض التحليل لهذا الموضوع من خلال التركيز على تناول العناصر الرئيسية الآتية: الاتفاقيات والمواثيق الدولية والحق فى طلب اللجوء: نظرة عامة، المقصود بالحق فى طلب اللجوء، الأشخاص المستفيدون من الحق المذكور، الأسباب التى تحتم ضرورة الاعتراف للأشخاص بالحق فى طلب اللجوء والتماس الملجأ الآمن، والآثار القانونية المترتبة على الاعتراف بحقهم فى الملجأ...

أولا: الحق في طلب اللجوء في الاتفاقيات والمواثيق الدولية: نظرة عامة:

بداية، يمكن تصنيف الاتفاقيات والمواثيق الدولية التى عرضت للوضع الخاص باللاجئين وتحديد مركزهم القانونى الدولى إلى طائفتين رئيسيتين، وذلك من حيث مدى الاهتمام الذى أولته كل طائفة منهما لهذه المسألة.

فأولا، هناك طائفة الاتفاقيات والمواثيق الدولية التى تناولت مسألة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية على وجه العموم، ودونما تفرقة بين جماعة من الأفراد - كاللاجئين أو أسرى الحرب أو العمال الأجانب - وبين جماعة أو جماعات أخرى. ويندرج ضمن نطاق هذه الطائفة الأولى - وبالأساس - ما يلى: الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨، الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان المبرمة عام ١٩٥٠، العهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصادران عام ١٩٦٦، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المبرمة عام ١٩٦٩،...[١].

وثانيا، هناك طائفة الاتفاقيات والمواثيق الدولية - العالمية والإقليمية - التى ركزت تماما على تناول الوضع الخاص باللاجئين وبيان مراكزهم القانونية.. وطبقا للتسلسل الزمنى لهذه الاتفاقيات - والتى شكلت فى مجملها ما يعرف الآن بالقانون الدولى للاجئين INTERNATIONAL LAW OF REFUGEES كفرع متميز من فروع القانون الدولى العام - فإننا نشير من بينها إلى ما يلى: المعاهدة الخاصة بالقانون الدولى الجنائى والموقعة فى مونتيفيديو بأوروجواى عام ١٨٨٩، اتفاقية تسليم المجرمين الموقعة فى كاراكاس بفنزويلا عام ١٩١١، اتفاقية هافانا (كوبا) بشأن اللجوء عام ١٩٢٨، اتفاقية اللجوء السياسى الموقعة فى مونتيفيديو عام ١٩٣٣، اتفاقيتى اللجوء الدبلوماسى واللجوء الإقليمى الموقعتين فى كاراكاس فى عام ١٩٥٤، اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين عام ١٩٥١، البروتوكول المكمل للاتفاقية السابقة والمبرم عام ١٩٦٧، الاتفاقية الخاصة بتنظيم بعض المسائل ذات الصلة باللاجئين والمبرمة عام ١٩٦٩ فى إطار منظمة الوحدة الأفريقية.

ولعله مما يجذب الانتباه، فى هذا المقام، حقيقة أنه لا توجد إلى اليوم اتفاقية عربية جماعية- على غرار الاتفاقيات سابقة الذكر والتى أبرمتها دول أمريكا اللاتينية فيما بينها منذ أواخر القرن التاسع عشر - تنظم الأوضاع الخاصة باللاجئين فى الوطن العربى.

وقد تباين موقف كل طائفة من هاتين الطائفتين من الاتفاقيات والمواثيق الدولية فيما يتعلق بالحق فى طلب اللجوء، وذلك على النحو الذى نعرض له فيما يلى:

١ - ففيما يختص بالاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان عموما، يمكن القول بأنه بالرجوع إلى الأحكام التى أوردتها نجد أنها – أى الاتفاقيات والمواثيق سالفة الذكر– قد عنيت بصفة عامة بالتوكيد على أمرين أساسيين فيما يتصل بالحق فى طلب اللجوء: أما الأمر الأول، فيتمثل فى النص صراحة على حرية الانتقال وحق كل فرد فى أن يغادر إقليم الدولة التى يعيش فيها أو إقليم أية دولة أخرى وكذا فى العودة إلى هذا الإقليم مرة ثانية.. وهذا ما نجده مثلا فى المادة ٢/١٣ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، والتى تحدثت صراحة عن أنه : «يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما فى ذلك بلده، كما يحق له العودة إليه». والواقع، أن هذا المعنى ذاته هو الذى أكد عليه العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية، حيث نص فى المادة ٢/١٢ منه على أن: «لكل شخص حرية مغادرة أى قطر بما فى ذلك بلاده»[٢].

وقبل أن نعرض للأمر الثانى الذى عنيت الاتفاقيات الدولية التأسيسية ذات الصلة بحقوق الإنسان بالتوكيد عليه فيما يتعلق بالحق فى طلب اللجوء، تجدر الإشارة إلى حقيقة أن مواقف الدول العربية إزاء الوثيقتين سالفتى الذكر– أى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية واللذين أشارا صراحة إلى حرية الانتقال والحق فى مغادرة إقليم الدولة والعودة إليه – ليست إيجابية فى كل ما يختص بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، فالثابت، أنه مع التسليم بحقيقة أن بعض الدول العربية كمصر قد شاركت بفاعلية فى إعداد مشروعى هاتين الوثيقتين[٣]، إلا أن دولا عربية عديدة ماتزال ترفض إلى اليوم التصديق أو الانضمام إلى أى منهما (انظر الجدول المرفق رقم ١) . بل إن الشىء الذى يثير الاستغراب حقيقة هو أن بعض الدول العربية قد رفضت الموافقة على الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، على الرغم من أنه لا يترتب – من الناحية القانونية الدقيقة – أية التزامات قانونية[٤].

ومع ذلك، فليس بوسع المرء أن ينكر حقيقة أن الدساتير الوطنية فى أغلب الدول العربية قد سايرت الاتجاه العالمى السائد، ونصت بدورها – أى هذه الدساتير – على حرية الأفراد فى الانتقال ومغادرة إقليم الدولة وفى أن يعودوا إليه.. ومن ذلك مثلا ما نص عليه الدستور المصرى الحالى والصادر عام ١٩٧١ فى المادة ٥١ منه من عدم جواز

إبعاد أى مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها، وكذا نص المادة ٥٢ من هذا الدستور نفسه والذى يشير إلى أن حق المصريين فى الهجرة الدائمة أو المؤقتة مكفول وبما يتفق والإجراءات التى يحددها القانون. كما أشارت إلى هذا المعنى نفسه المادة ٣٨ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الصادر فى ٦ ديسمبر ١٩٧٣، وكذا المادة ٢٤ من الدستور العراقى، ومما هو جدير بالاشارة بالنسبة إلى حالة العراق، أن مسألة حرية السفر إلى الخارج كانت ميسورة حتى عام ١٩٨١، غير أنه منذ ذلك العام، شرعت الحكومة العراقية فى فرض نوع من الحظر شبه الكامل ليس فقط على هجرة العراقيين وإنما أيضا بالنسبة إلى السفر خارج البلاد(٥). زد على ذلك أن بعض الذين سمح لهم بالسفر لأسباب معينة صحية أو تعليمية أو غير ذلك، كان يتعين عليهم أن يقدموا ضمانات بالعودة يقدمها الأب أو أى شخص آخر، وبحيث إذا لم يعد المسافر فإن على الضامن أن يعيد كافة الأموال التى صرفت على هذا المسافر إذا كان طالبا(٦).

وأما الأمر الثانى الذى أكدت عليه المواثيق والاتفاقيات الدولية سالفة الذكر فيما يتعلق بموقفها إزاء الحق فى طلب اللجوء، فمفاده أن هذه المواثيق وتلك الاتفاقيات لم تكتف بالاعتراف صراحة بحرية الانتقال بالنسبة إلى كل فرد بصرف النظر عن الأسباب التى قد تدفعه إلى ذلك، وإنما سلمت وبشكل صريح أيضا بحق كل فرد يعانى من الاضطهاد والقهر السياسيين أو ما فى حكمهما فى أن يسعى إلى التماس اللجوء لدى أية دولة أخرى. وهذا ما نجده مثلا فى المادة ١/١٤ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، حيث تنص على أن: «لكل فرد الحق فى أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الالتجاء إليها هربا من الاضطهاد»، وكذا فى المادة ٧/٢٢ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ والتى تنص على أن: «لكل فرد – فى حالة ملاحقته بسبب جرائم سياسية أو جرائم عادية متصلة بها– الحق فى طلب الملجأ والحصول عليه فى إقليم أجنبى طبقا لتشريع الدولة والاتفاقيات الدولية»(٧).

وبمقارنة الوثائق الدولية ذات الصلة، وبخاصة الوثيقتين سالفتى الذكر، نلاحظ ما يلى: فمن جهة أولى، يمكن القول بأن الإشارة إلى حرية التنقل وحق كل فرد فى مغادرة إقليم أية دولة – بما فى ذلك الدولة التى ينتمى إليها برابطة الجنسية – وإن كان يفهم منها أنها تفيد المغادرة العادية أو غير المدفوعة بأسباب قهرية، إلا أننا نرى أنها لا تستبعد بالضرورة الحق فى طلب اللجوء. ومرد ذلك، بحسب فهمنا، إلى حقيقة أن التوكيد على

حق الأفراد فى الانتقال بحرية إنما قد يشكل أحيانا مدخلا مهما يتيح لأى شخص يجد نفسه فى ظروف معينة تحمله على التفكير فى طلب اللجوء. وفى عبارة أخرى، فإن الفرد الذى توضع أمامه قيود قانونية صارمة تتجاوز تلك التى قد تقتضيها ضرورات حفظ النظام والأمن فى الدولة التى يوجد على إقليمها، قد لا يتمكن أبدا - أى مثل هذا الفرد - من الخروج والتماس الملجأ الآمن، وذلك على الرغم من تحقق كل الأسباب أو المبررات التى تسوغ له الحق فى طلب اللجوء.

ولاشك أن ما درجت عليه بعض الدول العربية فى هذا الخصوص لهو دليل قاطع على ذلك. فالثابت، أن هذه الدول وإن كانت قد سايرت الاتجاهات الدولية السائدة من حيث النص فى دساتيرها وتشريعاتها الوطنية على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية- ومنها الحق فى مغادرة البلاد والحق فى طلب اللجوء وعدم تسليم اللاجئين السياسيين- إلا أن الملاحظ هو أن النصوص ذات الصلة بهذه الحقوق وتلك الحريات قد صيغت فى عبارات عامة أمكن للحكومات من خلالها، وبدعوى التنظيم ووضع الضوابط اللازمة، التضييق إلى حد كبير من نطاق التمتع بها. فمثلا، يلاحظ أنه بدعوى المحافظة على «النظام العام» و «الأمن العام» و «حماية الاستقرار» وتطبيقا لعبارة «وفقا للقانون» أو طبقا للعادات المرعية فى البلد»[٨]، ومسايرة لنص المادة ٢١ من العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية الذى يجيز وضع القيود على ممارسة بعض هذه الحقوق تمشيا مع القانون واعتبارات المصلحة الوطنية العامة[٩]، نقول بأنه إعمالا لذلك لم تتردد دول عربية عديدة فى وضع القيود «التنظيمية». التى تكاد تفرغ العديد من النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة من مضمونها الحقيقى[١٠]. وقد سلفت الإشارة - وكمثال تطبيقى- لحالة العراق الذى درج منذ بداية عقد الثمانينات تقريبا على وضع قيود قانونية جد صارمة على سفر المواطنين إلى الخارج، الأمر الذى قد يجعل من مجرد التفكير فى طلب اللجوء إلى دولة أخرى ضربا من ضروب المستحيل[١١].

ومن جهة ثانية، يلاحظ على الاتفاقيات الدولية سالفة الذكر حقيقة أن الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان المبرمة عام ١٩٥٠ قد خلت من أية إشارة - صريحة أو ضمنية- إلى المسألة الخاصة بالحق فى طلب اللجوء. والواقع، أن هذا أمر يدعو إلى الاستغراب والتساؤل، خاصة وأن هذه الاتفاقية قد نظر إليها باعتبارها تمثل - وبحق - نموذجا دوليا متطورا فى مجال حماية حقوق الإنسان وتقرير الضمانات اللازمة التى تكفل التمتع بها،

وقد حاولت الدول الأوربية الأعضاء فى مجلس أوربا عام ١٩٦١ تدارك هذا القصور الذى شاب الاتفاقية المذكورة، وذلك باقتراح نص خاص يقضى بالاعتراف بحق كل فرد مشمول بأحكام هذه الاتفاقية فى طلب اللجوء إذا ما توافرت الأسباب والظروف التى تسوغ له ذلك، غير أن هذه المحاولة لم يقدر لها النجاح(١٢).

وواقع الأمر، أن الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان لم تكن هى وحدها – من بين الاتفاقيات والمواثيق الدولية سالفة الذكر – التى لم تشر على أى نحو إلى الحق فى طلب اللجوء كأحد الحقوق الأساسية للإنسان. فهناك، أيضا، العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية الذى اكتفى بدوره – وكما سلف البيان – بالتوكيد على حق كل شخص فى مغادرة أى قطر بما فى ذلك بلاده؛ ومع ذلك، ففى وسع الباحث المدقق أن يخلص إلى القول فى هذا الشأن بأن العهد المذكور – وعلى خلاف الحال بالنسبة إلى الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان – قد أشار بصورة ضمنية إلى مسألة الحق فى طلب اللجوء هذه. وتفسير ذلك، أنه إذا جاز لنا أن نعتبر أن حق كل شخص يعانى من الاضطهاد أو القهر السياسيين أو ما فى حكمهما فى التماس الملجأ أو المأوى الآمن إنما يعد واحدا من الحقوق الأصيلة للإنسان والتى قد لا تستقيم حياته بدونها، لكان معنى ذلك أن العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية قد أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار فى المادة ٢/٥ منه. فكما هو معلوم، تشير الفقرة المذكورة إلى أنه: «لا يجوز تقييد أى حق من حقوق الإنسان الحقيقية المقررة أو القائمة فى دولة طرف فى هذه الاتفاقية (العهد) استنادا إلى القانون أو الثقافات أو اللوائح أو العرف، أو التحلل منها بحجة عدم إقرار الاتفاقية الحالية (العهد) بهذه الحقوق أو إقرارها بدرجة أقل».

ومن جهة ثالثة، يبين من الوثائق التأسيسية سالفة الذكر – أى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاتفاقيتين الأوربية والأمريكية لحقوق الإنسان– أن الأخيرة منها فقط، أى الاتفاقية الأمريكية، هى التى ضيقت كثيرا من نطاق مفهوم الحق فى طلب اللجوء، حيث جعلته مقصورا على مرتكبى الجرائم السياسية والجرائم المتصلة بجرائم سياسية.

وتقديرنا، أن هذا المنحى الضيق الذى نحته الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان– وبصفة خاصة على خلاف كل من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية اللذين جاءت إشارتهما إلى الحق المذكور أكثر مرونة وأكثر

عمومية– يبدو لنا مفهوما فى ضوء حقيقة أن نظام اللجوء قد ظهر فى أمريكا اللاتينية فى سياق ظروف سياسية وتاريخية خاصة. فبسبب الثورات الداخلية والحروب والمنازعات الأهلية المتعددة التى شهدتها دول القارة منذ منتصف القرن التاسع عشر، قدر لهذا النظام أن يضطلع بدور مهم للغاية فى توفير الحماية للمعارضين السياسيين وفى إنقاذ حياة العديد من الأفراد ممن وجهت إليهم الاتهامات بارتكاب جرائم سياسية(١٣).

٢ – المواثيق والاتفاقيات الدولية التى عرضت بشكل مباشر لنظام اللجوء:

كما سلف البيان، يأتى على رأس هذه المواثيق وتلك الاتفاقيات: الاتفاقيات العديدة التى أبرمت فى نطاق العلاقات المتبادلة فيما بين دول أمريكا اللاتينية بدءا بالمعاهدة الخاصة بالقانون الجنائى الدولى عام ١٨٨٩ وانتهاءً باتفاقيتى كاراكاس لعام ١٩٥٤ بشأن اللجوء الإقليمى واللجوء الدبلوماسى، واتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين، وبروتوكول عام ١٩٦٧ المكمل للاتفاقية السابقة، وهناك أيضا إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمى عام ١٩٦٧، وهناك كذلك الاتفاقية الخاصة بتنظيم بعض المسائل ذات الصلة بأوضاع اللاجئين فى أفريقيا لعام ١٩٦٩،..(١٤).

وقد سبق أن نوهنا، أيضا، بحقيقة أن الدافع وراء إبرام العديد من المواثيق والاتفاقيات الدولية التى عكفت أساسا على تنظيم المركز القانونى للاجئين سواء على المستوى الدولى العالمى أو على المستوى الدولى الإقليمى، إنما يعزى إلى اعتبارين أساسيين:

أما أولهما، فيتمثل فى تزايد الاهتمام الدولى بالفرد وظهور الأفكار والاتجاهات الحديثة بشأن حماية حقوقه وحرياته الأساسية. وأما الاعتبار الثانى، فيجد سنده فى ظهور العديد من النظم غير الديمقراطية وما قاد إليه ذلك من تعاظم ظاهرة الاضطهاد والقهر السياسيين أو الدينيين أو ما فى حكمهما فى أغلب هذه النظم، الأمر الذى أدى – بالتبعية – إلى زيادة مطردة فى أعداد الأشخاص الذين سعوا إلى التماس الملجأ الآمن لهم خارج بلادهم.

وقد عكف واضعو هذه الاتفاقيات على تضمينها مجمل الأحكام التى تنظم الوضع الخاص باللاجئين وتحديد مركزهم القانونى، مع إيلاء أهمية خاصة للنقاط التالية والتى سنعرض لها فى حينها: بيان المقصود بالحق فى طلب اللجوء، تحديد المستفيد من هذا

الحق، المبررات التى تستلزم - حال تحققها - وجوب إتاحة الفرصة لكفالة التمتع بالحق المذكور، ثم - أخيرا - بيان ما هى الآثار القانونية التى تترتب على الاعتراف بالحق فى طلب اللجوء سواء بالنسبة إلى المستفيد منه نفسه أو بالنسبة إلى الدولة المانحة أو ما اصطلح على تسميتها بدولة الملجأ أو حتى بالنسبة إلى الدول الأخرى كافة بما فى ذلك الدولة التى ينتمى إليها هذا المستفيد برابطة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة حالة كونه شخصا عديم الجنسية.

وقد كان لزاما على الدول العربية أن تساير الوضع الدولى فيما يتصل بضرورة إبرام اتفاقية عربية جماعية لتنظيم المركز القانونى للاجئين، إلا أن مثل هذه الخطوة لم يقدر لها أن تتم بعد، بل الأكثر من ذلك أن العديد من الدول العربية - وكما رأينا فى حالتى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية - ماتزال تأخذ موقف الرفض سواء فيما يتعلق بالتوقيع أو التصديق أو الانضمام إلى أهم وثيقتين دوليتين ذواتى صلة مباشرة باللاجئين، وهما: اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المكمل لها. فكما يبين من الجدول المرفق (الجدول رقم ٢)، فإن ٩ دول عربية (دون حساب كل من: فلسطين وجمهورية جزر القمر التى انضمت مؤخرا إلى عضوية جامعة الدول العربية)[١٥]. وقد كانت الدول العربية الأفريقية هى الأسرع إلى المبادرة إلى التوقيع والتصديق على الوثيقتين سالفتى الذكر (٨ دول من إجمالى عدد ٩)، والدولة العربية غير الأفريقية التى بادرت إلى ذلك هى اليمن. زد على ذلك، أن بعض الدول العربية التى بادرت إلى التوقيع على الاتفاقية المذكورة والبروتوكول المكمل لها ثم التصديق عليهما كانت لها تحفظات مهمة على بعض ما تضمنته هاتان الوثيقتان من أحكام[١٦].

والواقع، أن هذا الموقف من جانب الدول العربية إزاء أهم وثيقتين دوليتين تنظمان أوضاع اللاجئين وتحددان مركزهم القانونى يبدو لنا غير مبرر، خاصة وأن أغلب هذه الدول قد حرصت على النص فى دساتيرها وتشريعاتها الوطنية على عدم تسليم اللاجئين السياسيين، وهو ما يعنى - وبطريقة ضمنية - مسايرتها لما استقر عليه العمل الدولى فى شأن قبول اللاجئين والاعتراف لهم بالحق فى طلب اللجوء ومنحهم الملجأ الآمن إذا ما توافرت الأسباب التى تسوغ ذلك[١٧].

ثانيا: المقصود بالحق في طلب اللجوء طبقا للمواثيق والاتفاقيات ذات الصلة:

تجدر الإشارة، بادئ ذى بدء، إلى حقيقة أنه لم يكن ثمة اهتمام ذو قيمة من جانب الفقه القانونى – سواء على المستوى الدولى أو على المستوى الوطنى – بمحاولة التوصل إلى تحديد دقيق للمقصود بحق الملجأ أو الحق فى طلب اللجوء، وذلك حتى قيام الحرب العالمية الأولى، ومرد ذلك، فى واقع الأمر، إلى سببين رئيسيين: أما أولهما، فيتمثل فى كون أن ظاهرة اللجوء– وإن وجدت لها تطبيقات عديدة فى تاريخ العلاقات الدولية بل وحتى على صعيد العلاقات الداخلية فى بعض المجتمعات مذ القدم – إنما هى ظاهرة حديثة إلى حد كبير، وعلى نحو ما سلفت الإشارة إليه، وأما السبب الثانى، فيتمثل فى حقيقة أن الوضع الخاص باللاجئين قد ظل حتى عهد قريب يتم التعامل معه ضمن نطاق موضوعات أخرى من موضوعات القانون الدولى: كموضوع تسليم المجرمين، والمركز القانونى للأجانب، والمركز الخاص بأعضاء السلك الدبلوماسى وغيرهم من الأشخاص المحميين دوليا،...

غير أنه مع تواتر العمل الدولى على إبرام العديد من الاتفاقيات والمواثيق – العالمية والإقليمية – بشأن تنظيم أوضاع اللاجئين وبيان مركزهم القانونى، فقد أضحت مسألة التعريف بحق الملجأ تمثل مطلبا ضروريا بوصفها تشكل مدخلا أساسيا فى هذا الشأن.

والواقع، أنه على الرغم من وجود قدر من التباين فى مواقف بعض الاتفاقيات والمواثيق الدولية التى عرضت مباشرة لموضوع اللاجئين فيما يتصل بتعريف الحق فى طلب اللجوء أو حق الملجأ، إلا أن ما يكاد يجمع بين هذه الاتفاقيات جميعها فى هذا الشأن هو التسليم بأن الحق المذكور إنما يشير بصفة عامة إلى حق كل فرد فى الحصول على المأوى المناسب أو الحماية القانونية المناسبة فى مواجهة ما قد يعانى منه من قهر أو اضطهاد سياسيين أو دينيين أو عنصريين أو أى نوع آخر من أنواع القهر أو الاضطهاد. فكان إعمال هذا الحق يستلزم وجود طرفين لا طرفا واحدا. أما الطرف الأول، فهو الفرد نفسه أو الشخص الذى يعانى من أى صورة من صور القهر أو الاضطهاد السياسى أو الدينى أو العنصرى، مما قد يهدد حياته ووجوده، وأما الطرف الثانى فى هذه العلاقة فهو الدولة التى تسلم لهذا الفرد بالحق المذكور وتسبغ عليه حمايتها تبعا لذلك.

وكما سنرى، فقد ذهب جانب كبير من الفقه القانونى التقليدى إلى التمسك بمقولة أن الحقفى اللجوء إنما هو حق مقرر للدولة وليس للفرد المضرور نفسه[١٨]. غير أنه مع تزايد الاهتمام الدولى بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية عموما، ومع تطور المركز القانونى

الدولى للفرد، لم تعد مثل هذه المقولة تصادف قبولا لدى أكثرية الباحثين، بل، على العكس، فقد ذهب البعض منهم - فى معرض توكيده على مدى أحقية كل فرد، يعانى بشكل صارخ من أى صورة من صور القهر أو الاضطهاد، فى طلب اللجوء التماسا للملجأ الآمن - إلى حد القول بأن الدولة قد أضحت كقاعدة عامة ملزمة بتوفير هذا الملجأ، وذلك ما لم توجد أسباب سائغة تحملها على التصرف بطريقة مغايرة(١٩).

ثالثا: الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بالحق في طلب اللجوء:

استقر الفقه والعمل الدوليان على أن الشخص الذى تقرر الحق فى طلب اللجوء من أجله هو من يطلق عليه مصطلح «اللاجئ».

وطبقا لنص المادة الأولى من بروتوكول عام ١٩٦٧ - وهو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين - فإن مفهوم اللاجئ ينصرف إلى كل شخص موجود خارج الدولة التى ينتمى إليها برابطة الجنسية ولا يستطيع أو يرغب - لخوف مبنى على أسباب معقولة من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو عضوية فئة اجتماعية معينة أو بسبب رأيه السياسى - فى التمتع بحماية تلك الدولة. وكذلك، إذا كان هذا الشخص عديم الجنسية وموجود خارج الدولة التى يوجد بها مقر إقامته المعتادة ولا يستطيع أو لا يرغب - بسبب ذلك الخوف - فى العودة إلى هذه الدولة.

والواقع، أن هذا التحديد بمفهوم اللاجئ هو الذى ذهبت إليه أيضا المادة السادسة من النظام الأساسى لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين لعام ١٩٥٠، حيث خلصت إلى القول بأن اللاجئ هو: «أى شخص يوجد، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته ولا يستطيع - أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدوافع أخرى غير راحته الشخصية - أن يستظل بحماية هذا البلد. أو أى شخص يكون بلا جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف أو لدواع أخرى غير راحته الشخصية، أن يعود إلى ذلك البلد»(٢٠).

وقد درج العمل على مستوى الفقه والاتفاقيات الدولية على تصنيف الأشخاص الذين ينطبق عليهم الوصف السابق - والذين يحق لهم بالتالى التمتع بالحق فى طلب اللجوء

لدى دولة أخرى غير دولتى الجنسية والاقامة المعتادة – إلى عدة طوائف، وذلك على النحو التالى: فهناك، أولا، ضحايا القهر والاضطهاد عموما وبشتى صورهما، وهناك من جهة ثانية، طائفة مرتكبى الجرائم السياسية، وثالثا، هناك طائفة أسرى الحرب، وأخيرا، هناك بعض الطوائف الأخرى من الأفراد الذين قد ترى بعض الدول منحهم حق اللجوء.

ويعرض التحليل، فيما يلى، لكل واحدة من هذه الطوائف الأربع للوقوف على مدى أحقية أفرادها فى التمتع بالحق فى طلب اللجوء.

١- ضحايا القهر والاضطهاد عموما:

من المسلم به بصفة عامة – وطبقا لما تكشف عنه الخبرة التاريخية ذات الصلة – أن هذه الطائفة من الأفراد هى التى استهدفتها بالأساس الجهود الدولية والوطنية فى مجال حماية اللاجئين وتنظيم أوضاعهم القانونية، فمما هو غنى عن البيان، أن الباعث الأصيل وراء إيلاء التشريعات فى الدول عموما أهمية خاصة لموضوع اللاجئين وتقنين أوضاعهم، إنما يكمن فى نشوء ظروف معنية وغير عادية يعانى فيها بعض الأفراد من القهر أو الاضطهاد دينيا كان ذلك أم سياسيا أم عنصريا أم غير ذلك، وإلى الحد الذى قد يهدد حياتهم تماما.

وحيث إننا سنعود، فى نقطة تالية من هذا البحث، إلى تناول المبررات التى تسوغ – حال تحققها – للفرد التمتع بالحق فى طلب اللجوء وتمكينه من ذلك، فقد يكون من المناسب التوكيد هنا على حقيقة أن القهر أو الاضطهاد الذى يحق لضحاياه التمتع بالحق المذكور إنما ينصرف بحسب الأصل إلى كافة «الأعمال أو الإجراءات أو التدابير التى قد تتخذها حكومة ما – قانونية كانت أم فعلية – ضد رعاياها أو سكانها أو بعضهم، إضرارا بأرواحهم أو سلامة أجسامهم أو حريتهم أو أموالهم، بسبب الدين أو العنصر أو الرأى السياسى أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة (عرقية، لغوية، دينية...) أو بدون أى سبب ظاهر، وتنطوى على التحكم أو التعسف والقهر أو التنكر لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية»[٢١].

٢- طائفة مرتكبي الجرائم السياسية:

طبقا لنص المادة ١ / و من اتفاقية الأمم المتحدة بشأن اللاجئين لعام ١٩٥١، التى استثنت من نطاق تطبيق أحكامها الأشخاص الذين تقوم قبلهم أسباب قوية تدعو إلى

الاعتقاد بأنهم قد ارتكبوا «جرائم غير سياسية» خطيرة، فإن مرتكبى «الجرائم السياسية» هم الذين يحق لهم من ثم – وبمفهوم المخالفة– التمتع بالحق فى طلب اللجوء[٢٢].

والواقع ، أن هذا المنحى الذى نحته الاتفاقية المذكورة لا يعدو إلا أن يكون كاشفا عما استقر عليه العمل الدولى فى هذا الخصوص، وخاصة فى إطار الخبرة التاريخية لدول أمريكا اللاتينية وذلك منذ معاهدة مونتيڤيديو لعام ١٨٨٩ وحتى اتفاقيتى كاراكاس المبرمتين عام ١٩٥٤ بشأن الملجأ الدبلوماسى والملجأ الإقليمى، كما لا يخفى فى هذا المقام، أيضا، حقيقة أن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان قد أكد صراحة على استثناء مرتكبى الجرائم العادية من نطاق الحديث عن الحق فى طلب اللجوء إلى أية دولة أخرى. فبموجب المادة ٢/١٤ من هذا الإعلان، فإنه: «لا ينتفع بهذا الحق– أى الحق فى اللجوء– من قدم للمحاكمة فى «جرائم غير سياسية» أو لأعمال تتناقض وأغراض الأمم المتحدة ومبادئها».

فماذا يقصد «بالجريمة السياسية» التى يندرج مرتكبوها ضمن طوائف الأفراد الذين يحق لهم التمتع بالحق فى طلب اللجوء؟

نقطة البدء، فى هذا الخصوص، هى أن تعريف «الجريمة السياسية» مازال موضع خلاف فيما بين الباحثين سواء على مستوى الفقه القانونى الدولى أو على مستوى التشريعات الوطنية.

ويمكننا أن نميز، فى هذا الخصوص، بين اتجاهات رئيسية ثلاثة[٢٣]: أما الاتجاه الأول، فقد ذهب أنصاره إلى تعريف الجريمة السياسية استنادا إلى ما أسموه بالمعيار الموضوعى، بمعنى ماهية الحق محل الاعتداء وطبيعته، ومؤدى ذلك، أن الجريمة تعتبر سياسية– وبالتالى يثور الحديث بشأن الاعتراف لمرتكبها أو لمرتكبيها بالحق فى طلب اللجوء– إذا كانت قد استهدفت بحسب الأصل نظام الحكم فى الدولة بأى شكل من الأشكال، وبالذات إذا كان القصد من ارتكابها هو تعطيل قدرة هذه الدولة على مباشرة صلاحيتها طبقا للدستور والقانون أو تعريض أمنها الوطنى للخطر.

وأما الاتجاه الثانى، فقد ذهب مؤيدوه مذهبا آخر. فالعبرة عندهم فى التكييف القانونى للفعل غير المشروع – من حيث إمكان اعتباره يشكل جريمة سياسية أو جريمة عادية– لا تكمن بالأساس فى طبيعة الحق محل الاعتداء، وإنما تكمن فى الدوافع أو

البواعث النفسية التى تحدو بشخص معين إلى التصرف على نحو مخالف للقانون والغايات التى يسعى إلى تحقيقها من وراء ذلك. وعليه، فإن بعض التصرفات غير القانونية- كالانضمام إلى عضوية جماعة سياسية محظورة أوسرقة الأموال العامة- تعتبر من قبيل الجرائم السياسية ويندرج مرتكبوها بالتالى ضمن طوائف الأفراد الذين يعترف لهم بالحق فى طلب اللجوء إذا تعرضوا للقهر أو الاضطهاد من جراء ذلك، متى كان الباعث على القيام بها - أو الغاية المرجوة من ورائها - باعثا سياسيا، وترتيبا على ما تقدم، فإن التصرفات المخالفة أو الجرائم التى قد يرتكبها الأفراد ولا يتحقق فيها أى من هذين الركنين - القصد الجنائى السياسى من ناحية، والغاية السياسية من ناحية أخرى - إنما تكيف على أنها جرائم عادية، ومن ثم فلا يوجد ما يسوغ الاعتراف لمرتكبيها بالحق فى طلب اللجوء حتى بافتراض تعرضهم لاضطهاد أو قهر من أى نوع كنتيجة لذلك.

وأما الاتجاه الثالث، فى هذا الخصوص، فيرفض أنصاره القبول بأى من وجهتى النظر سالفتى الذكر، ويذهبون إلى أن أيا من المعيارين المشار إليهما - المعيار الموضوعى والمعيار الشخصى- لا يصلح بذاته معيارا للتمييز بين الجرائم السياسية وبين ما عداها من الجرائم. والحجة الأساسية التى يستند إليها هذا الفريق الثالث مؤداها أن التشريعات الوطنية فى الدول المختلفة كثيرا ما تتباين نظرتها سواء فيما يتعلق بالتكييف القانونى للفعل أو الأفعال المكونة لهذا النوع من الجرائم أو فيما يتصل بنوع الجزاء الذى يلزم توقيعه على مرتكبى هذه الأفعال. زد على ذلك، أن بعض الأفعال غير المشروعة طبقا لتشريع وطنى معين قد تكون ذات طبيعة مزدوجة، بمعنى أنها قد تنطوى فى جانب منها على مساس بنظام الحكم فى الدولة أو بأمنها الوطنى من جهة، ولكنها فى الوقت ذاته تنطوى على اعتداء على حق خاص من جهة ثانية مما قد يدرجها- ولو فيما يتعلق بهذه الجزئية الأخيرة- ضمن نطاق الجرائم غير السياسية وفقا لهذا التشريع المذكور نفسه. ومادام الأمر كذلك، فإن الأمر يستلزم بالأساس ليس وضع معيار محدد تصنف على أساسه الجرائم إلى سياسية وغير سياسية، وإنما البحث فى الظروف المحيطة بارتكاب الأفعال غير المشروعة المكونة لهذه الجرائم بهدف التوصل الى معرفة ما هو العامل الأكثر أهمية الكامن وراء اقتراف كل فعل من هذه الأفعال، حتى يتسنى - بالتالى - تكييفه تكييفا قانونيا صحيحا والقطع من ثم عما إذا كان مرتكبو فعل معين غير مشروع يشكل جريمة سياسية - ويحق بالتالى لهم التمتع بالحق فى طلب اللجوء - أم يعتبر من قبيل الجرائم العادية التى يستبعد مرتكبوها من نطاق التمتع بالحق المذكور.

٣- أسري الحرب :

منذ إبرام اتفاقية جنيف الثالثة عام ١٩٤٩ بشأن أسرى الحرب [٢٤]، وتحديدا منذ أحداث الحرب الكورية فى أوائل الخمسينيات، احتدم جدل فقهى كبير بشأن مدى أحقية هؤلاء الأسرى فى طلب اللجوء إلى الدولة الحاجزة أو إلى أية دولة أخرى. وقد عزى هذا الخلاف بالأساس إلى أمرين: الأمر الأول، ومصدره الطريقة التى يعول عليها فى تفسير أحكام اتفاقية جنيف الثالثة سالفة الذكر والتى تكون – أى الأحكام المتضمنة فى الاتفاقية – ذات صلة مباشرة أو قريبة بالموضوع الذى نحن بصدده الآن. وأما الأمر الثانى، فيجد مصدره فى المبادىء العامة التى ينبنى عليها القانون الدولى للاجئين- بل والقانون الدولى لحقوق الإنسان عموما –والتى تغلب الاعتبارات الإنسانية على أى اعتبار آخر.

والثابت، أن الخلاف سالف الذكر قد تبلور فى اتجاهين رئيسيين فيما يتصل بالتساؤل الخاص بمدى أحقية أسرى الحرب فى طلب اللجوء وإيثار عدم العودة إلى دولتهم الأصلية[٢٥].

فهناك، من ناحية، اتجاه أول يذهب أنصاره إلى الوقوف عند ظاهر بعض النصوص التى تضمنتها اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ للقول بأن أسرى الحرب لا يندرجون ضمن نطاق طوائف الأشخاص الذين يتمتعون بالحق فى طلب اللجوء. ويأتى فى مقدمة هذه النصوص- وبحسب رأى أنصار هذا الاتجاه الأول سالف الذكر – ما يلى :

نص المادة ٧ الذى يحظر على أسرى الحرب التنازل، كليا أو جزئيا، عن أى حق من الحقوق التى كفلتها لهم هذه الاتفاقية أو أية اتفاقيات أخرى ذات صلة بها إن وجدت، ونص المادة ١٠٩/٣ الذى يحظر إعادة الأسرى المرضى والجرحى رغما عنهم إلى بلادهم الأصلية فى أثناء العمليات العدائية، مما يعنى أنه لا مجال للاعتداد برغبات هؤلاء الأسرى متى كانت الإعادة قد تمت بعد انتهاء هذه العمليات، ونص المادة ١١٨/١ الذى يؤكد على وجود إعادة الأسرى إلى بلادهم الأصلية دون تأخير بعد توقف العمليات العدائية أو انتهائها.

واستنادا إلى هذه النصوص – وإعمالا لقاعدة التفسير الحرفى- يخرج أسرى الحرب وفقا لرأى هذا الفريق وكما تقدم من عداد الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بالحق فى طلب اللجوء والتماس المأوى الآمن سواء لدى الدولة الحاجزة نفسها أو لدى أية دولة أو

دول أخرى، ويتعين - بالتالى - إعادتهم إلى دولتهم أو دولهم الأصلية بصرف النظر عن أى تفكير فى المخاطر التى يمكن أن يتعرضوا لها أو قد تهدد حياتهم هناك.

وهناك، من ناحية أخرى، اتجاه ثان ينتمى إليه جانب كبير فى الفقه يذهب - وبحق- إلى التوكيد على أن الأصل فى تفسير الأحكام سالفة الذكر التى أوردتها اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ يستلزم ضرورة ألا يقف المفسر عند ظاهر النصوص فقط، وإنما يتعين عليه أن يأخذ فى الاعتبار أيضا - بل وفى المقام الأول - الحكمة التى قصد إليها المشرع من وراء صياغة هذه النصوص. وبعبارة أخرى، فإن مسألة تفسير النصوص الواردة فى اتفاقية جنيف الثالثة، فيما يتصل بمدى أحقية أسرى الحرب فى طلب اللجوء، ينبغى أن يراعى فيها مصلحة هؤلاء الأسرى أنفسهم باعتبار أن هذه النصوص قد قررت من أجلهم هم بالدرجة الأولى وليس من أجل مصلحة بلادهم الأصلية. وعليه، فإذا تبين - بيقين- أن إعادة بعض الأسرى إلى بلادهم ستلحق بهم ضررا جسيما، فإن الاعتراف لهم بالحق فى اللجوء أو المأوى الآمن لدى دولة أخرى سيكون ولا شك أمرا واجبا.

وتقديرنا، أن ما يقول به أنصار هذا الاتجاه الثانى هو الأجدر بالقبول، وسندنا فى ذلك يتمثل فى الآتى:

فأولا، أن كل ما أوردته اتفاقية جنيف الثالثة بشأن أسرى الحرب لعام ١٩٤٩ من مبادئ وأحكام فيما يتعلق بحقوق هؤلاء الأسرى وواجباتهم، إنما ينبغى أن يفسر فى ضوء مبدأ أساسى حاكم أشارت إليه المادتان ١٣ و ١٤ من هذه الاتفاقية ذاتها، ونعنى به وجود معاملة الأسرى فى جميع الأحوال معاملة إنسانية مع كفالة الاحترام الواجب لشخصية كل منهم وكرامته ضد أى اعتداء. وليس بخاف أن عدم الاعتراف لأسير الحرب بالحق فى طلب اللجوء، مع التيقن بأن من شأن ذلك إلحاق الضرر الجسيم به أو تهديد حياته ذاتها، إنما يعتبر انتهاكا لهذا المبدأ الحاكم.

وثانيا، أن الاعتراف لأسير الحرب بالحق فى طلب اللجوء - وخاصة إذا ما تحققت الأسباب التى يتطلبها القانون الدولى للاجئين لذلك - إنما يأتى متفقا مع ما تضمنته الوثائق الدولية الأساسية ذات الصلة بحقوق الإنسان، والتى ما فتئت تؤكد على حق كل فرد فى مغادرة أى إقليم وفى العودة إليه. ومؤدى ذلك، أن للفرد كمبدأ حقا فى أن يختار عدم العودة الى الاقليم الذى خرج منه - بما فى ذلك إقليم دولة الجنسية أو دولة الإقامة

المعتادة– إذا ثبت أن من شأن هذه العودة تعريضه للمخاطر الجسيمة أو لأى نوع من أنواع القهر أو الاضطهاد دون سبب يعود إليه هو نفسه.

وثالثا، فإن التسليم بالحق المذكور يأتى منسجما أيضا والمبادئ العامة التى لا نسوغ بأى حال من الأحوال النظر إلى حالة الأسر باعتبارها قيدا آخر يرد على حرية الأسير ويحرمه من التمتع بالحقوق الأساسية التى يعترف بها لغيره من الأشخاص والذين قد يكونون فى وضع أفضل.

كما لا يمكننا فى المقام الرابع والأخير، أن نغفل الدلالة المهمة التى تضمنتها اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ بشأن معاملة المدنيين فى أثناء المنازعات المسلحة وفى ظل حالة الاحتلال. فقد حظرت الاتفاقية المذكورة ترحيل الأجنبى – دون تحديد لوصفه– الموجود داخل إقليم إحدى الدول المتحاربة إلى دولة أخرى يخشى من تعرضه فيها للاضطهاد بسبب آرائه السياسية أو الدينية.

٤ - بعض طوائف الأفراد الأخري الذين قد تري الدولة الاعتراف لهم بالحق في طلب اللجوء:

إذا كان الفقه والعمل الدوليان على وجه العموم قد استقرا على التسليم بحق الأشخاص المنتمين إلى كل طائفة من الطوائف الثلاث سالفة الذكر فى طلب اللجوء، إلا أن هناك طوائف أخرى من الأشخاص ماتزال مسألة الاعتراف لهم بهذا الحق محلا للخلاف. ومن ذلك مثلا، أن ثمة جانبا من الفقه لا يمانع فى الاعتراف لمرتكبى بعض الجرائم كجرائم الاعتداء على حياة رؤساء الدول أو أحد أفراد أسرهم وكذا جرائم الإرهاب، وذلك متى كان الباعث على ذلك سياسيا وشريطة أن تقوم الدولة المانحة لهذا الحق بمحاكمة هؤلاء الأشخاص وتوقيع الجزاء اللازم عليهم. والحجة التى يبنى عليها هذا الفريق من الباحثين رأيه فى هذا الخصوص مفادها: أنه إذا كنا قد سلمنا بحقيقة أنه لا يوجد ثمة معيار محدد بذاته يمكن التعويل عليه فى تعريف الجريمة السياسية، إذاً فلا حرج من أن تكيف كل حالة على حدة. ومن جهة أخرى، فالثابت أنه وإن كانت المواثيق الدولية الأساسية التى تجرم الأفعال غير المشروعة قد نصت على استثناء الجرائم التى تشكلها هذه الأفعال من نطاق الجرائم السياسية[٢٦]، إلا أنها فى المقابل لم تلزم الدول الأطراف بتسليم مرتكبى هذه الجرائم إلى الدول المعنية، وعلى ذلك، فإن الدولة التى يوجد الشخص المتهم على أرضها

تستطيع قانونا أن تمتنع عن تسليمه إلى الدولة التى تطلب ذلك، شريطة أن تقوم- أى الدولة الأولى- بمحاكمته عن الأفعال المنسوبة إليه(٢٧).

أما الجرائم التى ترتكب ضد السلام أو ضد الإنسانية أو جرائم الحرب - وفقا للتعريفات التى تعطى لها فى القانون الدولى - فقد جاءت بعض المواثيق الدولية ذات الصلة، ومنها الإعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن اللجوء الإقليمى عام ١٩٦٧، جاءت واضحة فى جذب انتباه الدول إلى أنه يتعين عليها ألا تمنح الحق فى الملجأ وبالتالى لا تعترف بالحق فى طلبه إلى أى شخص توجد بشأنه أسباب قوية تحمل على الاعتقاد بأنه قد ارتكب جريمة من هذه الجرائم(٢٨).

رابعا: مبررات الاعتراف بالحق في طلب اللجوء:

يمكن القول، بصفة عامة، بأن هناك على الأقل مبررين رئيسيين يحملان على الاعتراف للأفراد بالحق فى طلب اللجوء لدى دولة أخرى غير دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة. وأحد هذين المبررين يعود فى الواقع إلى الدولة التى ينتمى إليها الفرد برابطة الجنسية أو تلك حين يقيم فيها بصورة معتادة فى حالة كونه عديم الجنسية، فى حى يرجع المبرر الثانى إلى اعتبارات خاصة بالفرد طالب اللجوء نفسه(٢٩).

١ - أما المبرر الذى يعود إلى دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة، فيتمثل فى حالة الاضطهاد أو القهر التى قد يتعرض لها الفرد سواء بسبب الرأى السياسى أو الدينى أو العنصر أو لأى سبب آخر.

ومن الاتفاقيات الدولية التى أشارت صراحة إلى حالة الاضطهاد أو القهر هذه واعتبرتها تنهض مسوغا كافيا لتمتع الشخص المعنى بالحق فى طلب اللجوء، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩، فطبقا لنص المادة ٧/٢٢ من هذه الاتفاقية، فإنه يكون «لكل فرد- فى حالة ملاحقته بسبب جرائم سياسية أو جرائم عادية متصلة بها- الحق فى طلب الملجأ والحصول عليه فى إقليم أجنبى طبقا لتشريع الدولة والاتفاقيات الدولية».

ولكى تكون حالة القهر أو الاضطهاد هذه منتجة لآثارها القانونية كمسوغ للاعتراف للفرد بالحق فى طلب اللجوء، فإنه يلزم توافر عدة شروط(٣٠).

فمن ناحية أولى، يشترط فى هذا القهر أو ذلك الاضطهاد أن يكون من الجسامة بحيث يعرض حياة الفرد المعنى للخطر أو ينال بشدة من حقوقه وحرياته الأساسية التى ينبغى أن تكفل له باعتباره إنسانا يعيش فى جماعة سياسية منتظمة. كما يشترط،من ناحية أخرى، أن يكون الباعث على هذا الاضطهاد أو ما فى حكمه ذا طابع سياسى، بمعنى أن ما يلاقيه هذا الفرد من عنت واضطهاد دائمين، إنما يعزى بالدرجة الأولى إلى مواقفه السياسية أو انتمائه العقائدى أو أصله العرقى وليس إلى أى سبب آخر. وثالثا، فإنه يشترط أن تمارس أفعال القهر أو الاضطهاد هذه من جانب الحكومة أو الجهة التى تباشر مسئولية الحكم فعلا فى الدولة أو الإقليم الذى يوجد فيه هذا الفرد.

٢ – وأما المبرر الثانى الذى يسوغ الاعتراف للفرد بالحق فى طلب اللجوء، فيعود إلى هذا الفرد نفسه. فقد يتصادف ألا يعانى الفرد من أى اضطهاد أو قهر سياسيين فعليين، ومع ذلك فقد لا يرغب هذا الفرد فى العودة إلى دولته الأصلية أو دولة إقامته المعتادة ويؤثر الالتجاء إلى دولة أخرى. وعادة ما يكون الباعث على ذلك هو التخوف من التعرض للاضطهاد أيضا، خاصة فيما لو كانت لبعض الأفراد صلات معينة مع حكومة سابقة فى هذه الدولة وتمت الإطاحة بها من قبل حكومة جديدة، أو كان بعض هؤلاء الأفراد قد اشتركوا فى أعمال مناهضة لهذه الحكومة الجديدة قبل أن يستتب لها الأمر فى الإقليم.

وقد ثار جدل كبير فى العمل الدولى – فقها وممارسة بشأن مدى التزام الدولة بالاستجابة لطلب الشخص منحه حق اللجوء لديها فى حالة توافر أى من المبررين سالفى الذكر. وبعبارة أخرى، فقد ثار السؤال حول ما إذا كانت هذه الدولة ملزمة بمنح الملجأ لأى شخص توافرت فيه الشروط أو المبررات المتطلبة لذلك، أم أنها تتمتع بسلطة تقديرية فى هذا الشأن.

وقد تبلور الجدل الفقهى حول هذه المسألة فى اتجاهين[٣١]:

الاتجاه الأول، وهو تقليدى فى الغالب الأعم، وينبنى على مقولة أساسية مفادها أن الاعتراف بالحق فى الملجأ من عدمه إنما هو مسألة تندرج ضمن نطاق الاختصاص الداخلى المحض لكل دولة، فهى وحدها التى تقرر – بإرادتها المنفردة وإعمالا لسلطتها التقديرية الكاملة– منح الملجأ لشخص معين أو رفض ذلك، حتى ولو توافرت لهذا

الشخص كل الظروف أو الأسباب التى تسوغ له التقدم بطلب الاعتراف له بهذا الحق، ومؤدى ذلك، فى عبارة أخرى، أنه ليس للفرد التمسك بأى حق فى مواجهة الدولة التى تقدم إليها طالبا منحه الملجأ الآمن الذى يقيه من المخاطر التى توشك أن تهدد حياته ووجوده أو تنال بشدة من حقوقه وحرياته الأساسية(٣٢).

وأما الاتجاه الثانى، فينبنى على مقولة مغايرة مفادها أن توافر الظروف والمبررات التى تسوغ الاعتراف للفرد بالحق فى طلب اللجوء ينتج أثره القانونى المتمثل فى وجود التسليم له بهذا الحق، ومن ثم منحه الملجأ الذى يريده. وعليه، فإن الحق فى طلب اللجوء إنما هو حق للفرد فى مواجهة الدولة التى يتوجه إليها بطلبه، ثم فى مواجهة المجتمع الدولى فى مجمله بعد ذلك.

والحجة التى يؤسس عليها أنصار هذا الاتجاه الثانى موقفهم فى هذا الشأن- وهى حجة وجيهة بحسب رأينا- مؤداها أن التطورات الحديثة فى مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية، والتى أضحت أحد المبادئ الحاكمة للنظام الدولى فى تطوره المعاصر، صارت تستلزم ضرورة الاعتراف بالحق فى طلب اللجوء هربا من الاضطهاد والقهر السياسيين وما فى حكمهما. وبعبارة أخرى، فإن الاعتراف بالحق المذكور قد أضحى اليوم يمثل مطلبا أساسيا يكاد يجعله ملازما للحق فى الحياة، حيث إن هذه الحياة قد تتوقف عليه أحيانا(٣٣). ومرد ذلك إلى حقيقة أن العلاقة بين انتهاك حقوق الإنسان والحق فى طلب اللجوء يمكن وصفها بأنها تشبه علاقة السبب بالنتيجة أو العلة بالمعلول(٣٤).

وواقع الأمر، أن القول السابق لا يحول دون التوكيد على حقيقة أن الممارسة الدولية مازال ترجح - عملا - كفة الدولة، وتعتبر أنها وحدها التى تناط بها فى التحليل الأخير مسألة قبول منح اللجوء من عدمه واتساقا مع هذه الممارسة، فقد أشار الإعلان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٦٧ بشأن اللجوء الإقليمى إلى أن أى شخص ينطبق عليه نص المادة ١٤ من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان لا ينبغى رفض لجوئه عند حدود الدولة التى ينشد اللجوء إليها، ولا يجب طرده إذ كان قد دخل إقليمها بالفعل أو إعادته الإجبارية إلى أية دولة قد يتعرض فيها للاضطهاد. وفى جميع الأحوال، فإنه لا يجوز الاستثناء من هذا المبدأ إلا فى حالة وجود أسباب قاهرة ذات صلة بالأمن الوطنى أو حماية السكان، كحالة تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين. وإذا قررت الدولة المعنية أن ثمة ظروفا تبرر عدم استجابتها لطلب اللجوء، فإنها يجب أن تعطى الشخص طالب اللجوء فرصة مناسبة لتدبير أمره(٣٥).

خامسا ، الآثار القانونية المترتبة على الاعتراف بالحق في طلب اللجوء:

كما سلف البيان، فإنه إذا توافرت الأسباب أو الشروط التى استقر العمل على التمسك بوجود تحققها للاعتراف بالحق فى طلب اللجوء، وإذا رأت الدولة - استنادا إلى ذلك - منح الشخص طالب اللجوء حق الملجأ لديها، فإن السؤال يثور بشأن الآثار القانونية التى تترتب على تمتع هذا الشخص بالحق المذكور. وكما سلفت الإشارة، أيضا، فإن هذه الآثار تصنف- وفقا لما تكشف عنه خبرة العمل الدولى فى هذا الخصوص- إلى مجموعات ثلاث: فإلى جانب الآثار التى تترتب فى مواجهة الشخص نفسه المتمتع بحق اللجوء، هناك مجموعة الآثار المترتبة فى مواجهة الدولة المانحة للحق المذكور ذاتها، وهناك -ثالثا- جملة الآثار التى تترتب فى مواجهة الدول الأخرى كافة بما فى ذلك دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة.

ويعكف التحليل، فيما يلى، على تناول كل مجموعة من هذه الآثار على حدة. غير أنه قد يكون من المهم أن نشير إلى حقيقة أن ثمة تداخلا بين نطاق الحقوق والالتزامات الخاصة بالشخص طالب اللجوء أو اللاجئ وبين تلك التى تتعلق بباقى الأطراف الأخرى وبالذات الدولة المانحة لحق الملجأ.

١ - الآثار المترتبة فى مواجهة اللاجئ نفسه:

لاشك أن اللاجئ هو الطرف الأضعف فى العلاقة التعاقدية التى تنشأ كنتيجة للاعتراف له بالحق فى طلب اللجوء وفى التمتع بهذا الحق فعلا، وبالذات إذا ما قورنت حالته بحالتى دولة الملجأ ودولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة.

ولاشك، أيضا، فى أن ما يترتب على هذه العلاقة التعاقدية من آثار قانونية بالنسبة إلى أطرافها المختلفة - ومنهم اللاجئ نفسه - لا ينصرف فقط إلى الحقوق التى تنشئها هذه العلاقة لهذا الطرف أو ذاك، وإنما تنصرف أيضا إلى الالتزامات التى تترتب عليها.

وتشمل الآثار المتعلقة بجانب الحقوق التى تثبت للاجئ فور الاعتراف له بالحق فى طلب اللجوء، طبقا لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ بشأن اللاجئين ما يلى[٣٦]: الحق فى مباشرة الشعائر الدينية واختيار نوع التعليم الدينى لأفراد أسرته (المادة ٤)، الاستثناء من شرط المعاملة بالمثل (المادة ٧)، وكذا الاستثناء من الخضوع للإجراءات

التى قد تلجأ الدولة إلى اتخاذها فى مواجهة رعاياها (المادة ٨)، الحق فى تملك الأموال سواء أكانت منقولة أم عقارية (المادة ١٣)، المشاركة فى تكوين الجمعيات التى تباشر أنشطة لا تدر دخلا وتكون غير ذات طابع سياسى، وكذا الحق فى الملكية الأدبية والفكرية (المادتان ١٤، ١٥)، الحق فى العمل المناسب مقابل أجر (المادة ١٦)، الحق فى مزاولة الأعمال الحرة فى المجالات الزراعية أو الصناعية أو التجارية أو الحرفية وكذا فى مجال الاسكان (المواد ١٨، ١٩، ٢١) الحق فى التعليم (المادة ٢/٢٢)، الحق فى الإعانات الاجتماعية (المادة ٢٤)، الحق فى اختيار محل الإقامة داخل الإقليم (المادة ٢٦)، الحق فى الحصول على وثائق تحقيق الشخصية وجوازات السفر (المادتان ٢٧ و ٢٨)، الإفادة من نظام التأمينات الاجتماعية (المادة ٢٩)، الحق فى تحويل أمواله التى جلبها معه إلى دولة أخرى (المادة ٣٠)، عدم توقيع العقوبة عليه بسبب دخوله إقليم الدولة بطريقة غير قانونية طالما توافرت فيه شروط معينة (المادة ٣١)، عدم طرده أو إبعاده إلا فى أضيق الحدود (المادتان ٣٢ و ٣٣)،..(٣٧)

أما الآثار التى تتعلق بجانب الالتزامات التى تترتب فى مواجهة اللاجئ طيلة فترة تمتعه بالحق فى الملجأ، فيأتى فى مقدمتها: الالتزام بعدم القيام بأى عمل ذى طابع سياسى أو عسكرى يمكن أن تعتبره دولة الجنسية- أو دولة الإقامة المعتادة- ضارا بأمنها الوطنى، وقد ورد النص على هذا الالتزام فى اتفاقيات دولية عديدة تناولت المركز القانونى للاجئ، منها مثلا: اتفاقية كاراكاس لعام ١٩٥٤ بشأن الملجأ الإقليمى (المادتان ٨ و ٩)، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ بشأن اللاجئين فى أفريقيا (المادة ٢/٣)، أما اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين، فقد رتبت التزاما عاما على اللاجئ تجاه دولة الملجأ مؤداه أنه يتعين على هذا اللاجئ أن يحترم قوانين هذه الدولة وتشريعاتها وكذا الإجراءات التى تتخذها حفاظا على نظامها العام (المادة ٢).

وطبقا لما تكشف عن خبرة العمل الدولى، فإن لدولة الأصل الحق فى أن تتقدم إلى دولة الملجأ بطلب تقييد حركة اللاجئ سواء فى عقد الاجتماعات أو فى القيام بأية أنشطة مشابهة، متى أدركت هذه الدولة- أى دولة الأصل- أن مثل هذه النشاطات من شأنها أن تهدد مصالحها. كما تجدر الملاحظة، أيضا، فى هذا الخصوص إلى حقيقة أن التزام دولة الملجأ بمراقبة تصرفات اللاجئ وبما يضمن وفاءه هو بالتزامه سالف الذكر، هو من قبيل الالتزام ببذل الجهد وليس من قبيل الالتزام بنتيجة. ومؤدى ذلك، فى عبارة أخرى، أنه لو

تصورنا مثلا حالة كون أن هذا اللاجئ قد تمكن من القيام بعمل انتحارى ضد منشآت خاصة بدولته تقع فى إقليم دولة الملجأ كمقر بعثها الدبلوماسية، فإن هذه الأخيرة لا تحرك أو لا تثور فى مواجهتها دعوى المسئولية الدولية عن ذلك، وإن كان يحق لها أن تبادر إلى إبعاد هذا اللاجىء خارج إقليمها.

٢ - الآثار المترتبة فى مواجهة دولة الملجأ:

يترتب على الاعتراف بالحق فى طلب اللجوء ومنحه إلى الشخص الأجنبى الذى ينطبق عليه وصف اللاجئ آثار قانونية، مهمة أيضا، فى مواجهة الدولة المانحة أو دولة الملجأ.

وأول هذه الآثار يتمثل فى التزام الدولة المذكورة بتوفير الحماية الواجبة إزاء أية مخاطر أو أعمال عدائية قد يتعرض لها اللاجئ من جانب سلطات دولته والتى قد تهدد حياته، كأعمال الخطف أو القتل أو التهديد بأى صورة كانت. فالأصل فى اللجوء - وكما تقدم- هو أنه يشكل حماية قانونية توفرها دولة معينة للشخص الأجنبى طالب هذا اللجوء، وذلك فى مواجهة الدول عموما بما فى ذلك الدولة التى ينتمى إليها برابطة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة. وقد تجد الدولة المضيفة أو دولة الملجأ نفسها مضطرة إلى اتخاذ إجراءات معينة تجاه أية دولة أخرى تسعى إلى القيام بأعمال عنف أو تهديد ضد اللاجئ. ومن ذلك مثلا، ما قامت به حكومة الولايات المتحدة فى ٢ مايو ١٩٨٠ من طرد أربعة دبلوماسيين ليبيين معتمدين لديها بسبب ما ذكرته عن اشتراكهم فى حملة لتهديد اللاجئين الليبيين الموجودين على أرضها بقصد إجبارهم على العودة الى ليبيا[٣٨].

وحيث إن هذه الحماية هى ذات طابع قانونى كما تقدم، لذا فإن دولة الملجأ تلتزم بتوفيرها طالما أنها قد قبلت بإرادتها الحرة- وفى حدود تعهداتها الدولية- استضافة الشخص الأجبى واعتباره لاجئا لديها، والواقع، أن هذه الحماية إنما هى حماية مؤقتة كأصل عام، وذلك لأن الحماية الدائمة لا تسبغها الدولة إلا لمواطنيها، وطبقا لإعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر عام ١٩٦٧ بشأن اللجوء الإقليمى، فإنه إذا وجدت دولة معينة أن ثمة صعوبة فى الاستمرار فى الاعتراف للشخص الأجنبى بحق الملجأ أو فى منحه ابتداءً، فإن لها أن تتشاور مع الدول الأخرى وبشكل تضامنى من أجل تخفيف العبء عنها[٣٩].

واتساقا مع الالتزام بتوفير الحماية للاجئ، تلتزم دولة الملجأ أيضا بعدم إعادة اللاجئ إلى الدولة التى هرب منها أو إلى الدولة التى يخشى تعرضه فيها لمخاطر قد تهدد حياته، وقد أشارت اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ إلى ذلك صراحة. فطبقا لنص المادة ١/٣٣ من هذه الاتفاقية، فإنه : «يحظر على الدولة المتعاقدة طرد اللاجئ أو إعادته بأى كيفية كانت إلى الحدود التى قد تتهدد فيها حياته أو حريته بسبب عنصره أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية». والواقع، أن الالتزام بعدم إعادة اللاجئ إلى دولة الأصل يعتبر من المبادئ التى استقر عليها العمل الدولى منذ زمن بعيد، وحتى من قبل إبرام اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١، وبحيث يمكن القول إن هذه الاتفاقية الأخيرة قد كشفت فقط عن هذا المبدأ المستقر. فناهيك عن خبرة دول أمريكا الجنوبية فى هذا الخصوص، يمكننا أن نشير -كمثال- إلى الاتفاقية المعقودة فى ٢٨ أكتوبر ١٩٣٣ والمتعلقة بالمركز القانونى الدولى للاجئين الروس والأرمن ومن فى حكمهم، والتى كانت مصر طرفا فيها إلى جانب كل من : بلجيكا، بلغاريا، فرنسا، إيطاليا، النرويج، وتشيكوسلوفاكيا. فقد نصت المادة ٢/٣ من تلك الاتفاقية على أن: «تتعهد الأطراف المتعاقدة فى جميع الأحوال بعدم طرد أو إعادة اللاجئين ناحية حدود دولتهم الأصلية»[٤٠].

وثالثا، هناك الأثر القانونى المتمثل فى الالتزام بعدم تسليم اللاجئ إلى دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة. والواقع، أنه وإن كان الأصل فى هذا الالتزام هو أنه ينصرف بالأساس إلى طائفة اللاجئين السياسيين، وهو ما أخذت به بعض الاتفاقيات الدولية كاتفاقية كاراكاس لعام ١٩٥٤ بشأن الملجأ الإقليمى (المادة٣) والاتفاقية الأوروبية بشأن تسليم المجرمين لعام ١٩٥٧ (المادة ٢/٣)، إلا أن التفسير الصحيح له - من وجهة نظرنا- يحمل على الاعتقاد بأن تطبيقه ينصرف إلى كل طوائف الأشخاص الذين يحق لهم التمتع بالحق فى طلب اللجوء. فليس ثمة ما يبرر قصر تطبيق المبدأ المذكور على طائفة المجرمين السياسيين دون سواهم، وأى قول بخلاف ذلك معناه أن الاعتراف للشخص الأجنبى الذى يعانى من الاضطهاد أو التمييز العنصرى الصارخ أو ما فى حكمهما لأسباب غير مبررة - يصير غير ذى قيمة إذا تصورنا أنه يمكن للدولة المانحة أن تبادر إلى تسليمه فى أية لحظة.

وقد يكون من المفيد الإشارة هنا إلى أن النص على عدم جواز تسليم اللاجئين السياسيين على وجه الخصوص قد ورد فى معظم الدساتير العربية، والتى نذكر منها على سبيل المثال: الدستور المصرى الصادر عام ١٩٧١ (المادة ٢/٥٣)، الدستور الجزائرى الصادر عام ١٩٧٦ (المادة ٧)، الدستور الأردنى الصادر عام ١٩٥٢ (المادة ٢١)، دستور دولة الكويت الصادر عام ١٩٦٢ (المادة ٤٦)، الدستور السورى الصادر عام ١٩٧٣ (المادة ٢٨)، الدستور السودانى الصادر عام ١٩٧٣ (المادة ٤٤)، الدستور التونسى الصادر عام ١٩٥٩ (المادة ١٧)، الدستور اللبنانى الصادر عام ١٩٢٦ (المادة ٣١). كما ورد النص على المبدأ نفسه فى بعض التشريعات العربية، ومنها : قانون العقوبات السورى (المادة ١/٣٤)، قانون اللاجئين السياسيين العراقى (المادتان ٢/٤، ١٦/أ)، قانون العقوبات اللبنانى (المادة ١/٣٤)،...

كما أن اتفاقية جامعة الدول العربية لتسليم المجرمين المعقودة فى ١٤ سبتمبر ١٩٥٢ قد أقرت فى المادة ٤ منها بعدم جواز التسليم فى الجرائم السياسية.

ورابعا، يندرج ضمن نطاق الآثار القانونية التى يرتبها الاعتراف للشخص الأجنبى بالحق فى طلب اللجوء فى مواجهة دولة الملجأ، التزام هذه الدولة بتوفير حد أدنى مناسب من المعاملة أو بمركز قانونى لا يختلف كثيرا عن المركز الذى تعترف به لمواطنيها، أو على الأقل تعترف له بمركز يماثل ذلك الذى تسلم به للأجانب الذين يقيمون على إقليمها بصورة معتادة. وقد استقر الرأى فى الفقه على أنه إذا وجدت الدولة أن ثمة ما يدعوها إلى التمييز بشكل عام بين المواطنين واللاجئين، فإن ذلك ينبغى أن يكون فى أضيق الحدود[٤١].

وخامسا، هناك التزام واقع على دولة الملجأ ويتمثل فى التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى مباشرتها لمهامها وبصفة خاصة من أجل تسهيل واجباتها فى الإشراف على تطبيق أحكام الاتفاقيات ذات الصلة، وبالذات أحكام اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المكمل لها.

وأخيرا، تلتزم دولة الملجأ بعدم المبادرة إلى إنهاء حالة اللجوء من تلقاء نفسها وبإرادتها المنفردة فى أية لحظة، وما لم توجد المبررات الموضوعية التى تسوغ لها ذلك. كما أنه يتعين على هذه الدولة أن تحترم رغبة اللاجىء فى انهاء حالة اللجوء هذه والعودة إلى بلده الأصلى أو إلى بلد آخر يرى أنه سيوفر له ظروفا أفضل للحياة.

٣ - الآثار المترتبة فى مواجهة الدول الأخرى كافة :

لعل أول أثر قانونى يرتبه الاعتراف للشخص الأجنبى بصفة اللاجئ فى مواجهة الدول الأخرى كافة، بما فى ذلك الدولة التى ينتمى إليها بالجنسية أو دولة إقامته المعتادة، هو ما يتمثل فى وجوب تسليم هذه الدول جميعها بتمتع هذا اللاجئ بالحق الممنوح له من جانب دولة الملجأ، واعتبار أن منح اللاجئ هذا الحق لا يعدو إلا أن يكون عملا من أعمال السيادة بالنسبة إلى هذه الدولة الأخيرة. ويتصل بذلك أيضا التزام هذه الدول كافة بعدم القيام بأى عمل عدائى ضد اللاجىء يستهدف تعريض حياته للخطر كالاختطاف أو القتل أو غير ذلك، وهو مايعنى أن القيام بأى تصرف من هذا النوع يرتب مسئولية قانونية دولية فى مواجهة الدولة التى قامت به(٤٢).

كذلك، فإنه لا ينبغى للدول الأخرى أن تنظر إلى موقف دولة الملجأ المتمثل فى منحها اللجوء لشخص معين على أنه عمل غير ودى أو عدائى موجه ضدها. والواقع، أن هذا القول يظل صحيحا حتى ولو كانت إحدى الدول - وبالذات دولة الجنسية أو دولة الإقامة المعتادة- ترى فعلا أن حالة منح حق الملجأ لأحد مواطنيها من جانب دولة أخرى تمثل تهديدا لها، وذلك طالما أن أفعال اللاجئ نفسه لم يكن لها أى دور فى خلق مثل هذا الإحساس.

موقف الحكومات العربية من التصديق والتوقيع علي المواثيق الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان حتي ١٩٩٤/١٢/٣١

الدولة	العهد الدولى الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	العهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	البروتوكول الاختيارى الملحق بالعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية	الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب	الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصرى	الاتفاقية الدولية لمنع جريمة الفصل العنصرى والمعاقبة عليها.	اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها	اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	اتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة	اتفاقية حقوق الطفل	الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين	البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين	الميثاق الإفريقى لحقوق الإنسان
الأردن	x	x		x	x	x	x	x	x	x			
الإمارات					x	x							
البحرين					x	x	x			x			
تونس	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
الجزائر	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	x
جيبوتى										x	x		
السعودية							x						
السودان	x	x	x	0	x	x				x	x	x	x
سوريا	x	x			x	x	x			x			
الصومال	x	x	x	x	x	x				0	x	x	x
العراق	x	x			x	x	x	x		x			
عمان						x							
قطر					x	x		x		0			
الكويت					x	x		x		x			
لبنان	x	x			x		x		x	x			
ليبيا	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x
مصر	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
المغرب	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	
موريتانيا					x	x			x	x	x	x	x
اليمن	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	

الرموز المستخدمة فى الجدول (X) التصديق (0) التوقيع

جدول رقم (٢)

الدولة	اتفاقية ١٩٥١	بروتوكول ١٩٦٧
المملكة الأردنية الهاشمية	x	x
دولة الإمارات العربية المتحدة	x	x
دولة البحرين	x	x
الجمهورية التونسية	√	√
الجمهورية الجزائرية	√	√
جمهورية جيبوتى	√	√
المملكة العربية السعودية	x	x
جمهورية السودان	√	√
الجمهورية العربية السورية	x	x
جمهورية الصومال	√	√
جمهورية العراق	x	x
سلطنة عمان	x	x
دولة فلسطين	--	--
دولة قطر	x	x
جمهورية القمر الاتحادية	--	--
دولة الكويت	x	x
الجمهورية اللبنانية	x	x
الجماهيرية الليبية	x	x
جمهورية مصر العربية	√	√
المملكة المغربية	√	√
الجمهورية الموريتانية	√	√
الجمهورية اليمنية	√	√

- هذه البيانات حتى ٣١ مايو ١٩٩٦ . مطبوعات اليونسكو تحت عنوان :
Human Rights: Major International Instruments, 1996

دولتا فلسطين وجزر القمر لم تدرجا ضمن قائمة اليونسكو.
غير موضح فى قائمة اليونسكو ما إذا كانت الدول التى اتخذت مواقف إيجابية قد اكتفت بالتوقيع فقط أم أنها صدقت أيضاً على الاتفاقية والبروتوكول. قارن الجدول ١ بالجدول ٢

الهوامش:

١ – مما هو جدير بالذكر أن «مشروع حقوق الإنسان والشعب فى الوطن العربى»، الذى أقره المعهد الدولى للدراسات العليا فى العلوم الجنائية خلال اجتماعه فى سيراكوزا بإيطاليا عام ١٩٨٧ قد نص على الحق فى طلب اللجوء فى المادة ١/٤٠ منه. كما أن «الميثاق العربى لحقوق الإنسان» الذى صدق عليه مجلس جامعة الدول العربية فى دورة سبتمبر ١٩٩٤ قد أشار بدوره إلى الحق المذكور فى المادة ٢٢ منه.

٢ – راجع أيضا، نص المادة ٨ من مشروع سيراكوزا سالف الذكر، وكذا نص المادة ٢٠ من الميثاق العربى لحقوق الإنسان.

٣ – انظر فى هذا المعنى مثلا : د. عبدالله الأشعل، مصر وقانون اللاجئين، مجلة السياسية الدولية (القاهرة : مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية– مؤسسة الأهرام)، العدد ١٠٧ يناير ١٩٩٢.

٤ – مثلما هو الحال بالنسبة إلى المملكة العربية السعودية، راجع: محسن عوض، مستقبل حقوق الإنسان فى الوطن العربى، مجلة المستقبل العربى (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية)، العدد ١٥١، سبتمبر ١٩٩١، ص ٥١.

٥ – راجع مثلا فى إشارة إلى ذلك:

MIDDLE EAST WATCH, HUMAN RIGHTS IN IRAQ, NEW HAVEN & LONDON : YALE UNIV. PRESS, 1990.

٦ – IBID

٧ – كما سلفت، فإن المادة ٢٣ من الميثاق العربى لحقوق الإنسان تنص صراحة على أن : «لكل مواطن الحق فى طلب اللجوء السياسى إلى بلاد أخرى هربا من الاضطهاد، ولا ينتفع بهذا الحق من سبق تتبعه من أجل جريمة عادية تهم الحق العام، ولا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين».

٨ – راجع مثلا: محسن عوض، مرجع سابق، ص ٥٢ وما بعدها.

٩ – راجع نص المادة ٢١ من المعهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية الصادر عام ١٩٦٦.

١٠ – محسن عوض، مرجع سابق، ص ٥٢.

١١ – MIDDLE EAST WATCH, HUMAN RIGHTS IRAQ, OP. CIT

١٢ – انظر النص الكامل للاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، فى: مجلس أوربا: المعاهدات الأوربية لحماية حقوق الإنسان، بيروت: دار العلم للملايين، ط١، ١٩٨٩، ص ١٥ وما بعدها، وأيضا: د. خير الدين عبداللطيف، اللجنة الأوربية لحقوق الإنسان ودورها فى تعزيز وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩١، ص ٨٣. ومع ذلك، فإن البروتوكولات المكملة لهذه الاتفاقية قد أشارت إلى الحق المذكور، انظر مثلا: البروتوكول رقم ٤ (المواد: ٢/٢، ١/٣، ٢/٣، ٤)، والبروتوكول رقم ٧ (المادة ١/١، ٢).

١٣ – راجع على وجه الخصوص فى هذا الشأن: د. برهان أمر الله، حق اللجوء السياسى: دراسة فى نظرية حق الملجأ فى القانون الدولى، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣، ص ٤٢٨.

١٤ – انظر في إشارة إلى هذه الاتفاقيات الدولية: المرجع السابق، ص ٤٢٩– ٤٤٠ .

١٥ – د. عبدالله الأشعل، مرجع سابق، ص ٦٥ .

١٦ – ومن هذه الدول العربية، التى كان لها العديد من التحفظات على اتفاقية الأمم المتحدة بشأن مركز اللاجئين، مصر التى تحفظت على المواد: (٢٠، ١/٢٢، ٢٣، ٢٤) . انظر: المرجع السابق نفسه، ص ٦٧

١٧ – راجع ما سيلى ذكره فى هذا البحث بشأن التزام دولة الملجأ بعدم تسليم اللاجئين، حيث سنجد إشارة إلى موقف الدساتير والتشريعات العربية فى هذا الخصوص.

١٨ – راجع فى تفصيل كبير للجدل الفقهى فى هذا الشأن: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٣٥ وما بعدها.

١٩ – انظر مثلا: فيتربب مونتاربورن، حماية ومساعدة اللاجئين فى حالات المنازعات المسلحة والاضطرابات الداخلية، المجلة الدولية للصليب الأحمر، السنة الأولى (العدد الثانى- يوليو/أغسطس ١٩٨٨)، ص ١٥٩ .

٢٠ – نقلا عن : فرانسواز كريل، أعمال اللجنة الدولية للصليب الأحمر من أجل اللاجئين، المجلة الدولية للصليب الأحمر (المصدر المشار إليه فى الهامش السابق)، ص١٢١ .

٢١ – انظر مثلا: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٠٨– ١٠٩ .

٢٢ – راجع أيضا: د. عبدالعزيز محمد سرحان، قواعد القانون الدولى العام فى ضوء أحكام المحاكم وما جرى عليه العمل فى مصر، المجلة المصرية للقانون الدولى، المجلد ١٩٧٢/٢٨، ص ١٤٠ .

٢٣ – انظر فى عرض تفصيلى لمضمون كل واحد من هذه الاتجاهات الثلاثة: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣١٦– ٣٣٠، وراجع أيضا: د. على صادق أبو هيف، القانون الدولى العام.. الاسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٠، ص ٣٠٧– ٣٠٨ .

٢٤ – راجع مثلاً فى بيان المقصود بأسرى الحرب، نص المادة ٤ من اتفاقية جنيف الثالثة لعام ١٩٤٩ .

٢٥ – راجع فى هذا الشأن وعلى سبيل المثال: د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣٣٩– ٣٥٥ .

٢٦ – راجع على سبيل المثال فى هذا الخصوص: اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ بشأن مكافحة الأفعال غير المشروعة التى تهدد أمن الطيران المدنى.

٢٧ – د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٣٣٤ – ٣٣٥ .

٢٨ – د. غازى صباريني، الوجيز فى حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٥، ص ١٣٢– ١٣٣ .

٢٩ – د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ١٠٨ – ١٢٠ .

٣٠ – المرجع السابق، ص ١١١ – ١١٥ .

٣١ – المرجع السابق نفسه، ص ١٣٥ وما بعدها.

٣٢ – وليس بخاف أن هذا الاتجاه إنما يعول فى الحجج التى يستند إليها على مبدأ السيادة الوطنية للدولة.

٣٣ – جوفيتيشا باترنوجيتش، أفكار حول العلاقة بين القانون الدولى الانسانى والقانون الدولى للاجئين... المجلة الدولية للصليب الأحمر، السنة الأولى، يوليو/ أغسطس ١٩٨٨، ص ١٥٩.

٣٤ – المرجع السابق، ص ١٦٠ – ١٦١.

٣٥ – راجع: د. غازى صباريني، مرجع سابق، ص ١٣٢– ١٣٣.

٣٦ – راجع نصوص المواد المذكورة فى اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن مركز اللاجئين.

٣٧ – جدير بالإشارة أن مصر كانت من بين الدول التى تحفظت على بعض المواد التى أوردتها اتفاقية عام ١٩٥١ بشأن حقوق اللاجئين، راجع: د. عبدالله الأشعل، مرجع سابق، ص ٦٧ وما بعدها.

٣٨ – صحيفة لوموند الفرنسية بتاريخ ٦/٥/ ١٩٨٠ (نقلا عن : د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢٧١).

٣٩ – د. غازى صبارينى، مرجع سابق، ص ١٣٢– ١٣٣.

٤٠ – د. برهان أمر الله، مرجع سابق، ص ٢١٠.

٤١ – وهذا ما أشار إليه إعلان الأمم المتحدة لعام ١٩٦٧ بشأن اللاجئين. راجع: د. غازى صبارينى، مرجع سابق، ص ١٣٤.

٤٢ – المرجع السابق، ص ١٣٢– ١٣٣.

(٤)

التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ :
دراسة مقارنة في
التشريعات الدولية والإقليمية

د .محي الدين محمد قاسم

بداية ، هناك عدد من المقدمات المبدئية:

١- أن الاتفاقيات الموضوعة لمعالجة أوضاع اللاجئين سواء منها العالمية أو الاقليمية، وكذلك الدراسات التي تتناولها إنما تتعلق أساساً وفي المقام الأول بحقوق اللاجئين ومكانتهم وكيفية ضمان الحد الأدنى من الحقوق الإنسانية لهم .ومن ثم يبدو لنا من المنطقي تماماً أن هذه الاتفاقيات قد لا تعطي للالتزامات الواجبة عليهم تجاه دولة الملجأ أو الدولة التي يفرون إليها سوى النذر اليسير من الاهتمام والتقنيين ، والذي قد يكون على شكل مادة أو بند داخل الاتفاقية ، أو حتى مجرد تقييد إحدى الحريات والحقوق الممنوحة لهم ، ويكون ذلك على شكل استدراك في نهاية الفقرة أو المادة .

إلا أنه من الملاحظ أن الاتفاقيات تلك قد تتشابه فيما بينها إلى حد كبير في كفالة ذلك الحد الأدنى من الحقوق الواجب الاعتراف بها للاجئين ، بينما تختلف حول مدى النص على صريح الالتزامات التي تتقيد بها الدول الأطراف ، خاصة في المعاهدات الإقليمية ، فيما يتعلق باللاجئين المقيمين على أراضيها وإن لم تختلف حول طبيعتها أو الأسس الكامنة وراء تلك الالتزامات.

٢ - أن الحديث عن التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ قد يعني في حقيقة الأمر الحديث عن حقوق تلك الدولة إزائه ، فالدولة قد ارتضت وجوده على إقليمها ولكن بشكل مشروط ، أي بإلزامه بالسير وفق قوانين ولوائح تلك الدولة وما تضعه من قواعد خاصة بالأجانب عموماً أو باللاجئين على وجه الخصوص والاعتبار.

كما قد يعنى من ناحية ثانية الحديث عن التزامات دولة الملجأ عن طريق اتخاذ الاحتياطات والإجراءات التى تكفل عدم تحول هذا اللجوء السياسى الذى ارتضته لديها إلى نقطة وثوب وقاعدة انطلاق نحو أوضد أقاليم وسياسات الدول الأخرى ، وخاصة الدولة التى وفد منها اللاجئون .الأمر الذى قد يثير نوعاً من المسئولية الدولية ضدها استناداً إلى طبيعة الأنشطة التى يمارسها اللاجئون على إقليمها وعبر الحدود وكانت لها آثاراً ضارة على الدول الأخرى أو على الجماعة الدولية ذاتها .(١)

٣ – أن للدولة الحق فى أن تمنح الملجأ لمن ترتضيه له أو تمنعه منه ، فهو أمر يخضع لكامل سلطتها التقديرية استناداً إلى اعتبارات شتى وادعاءات مختلفة ، قد تتمثل فى عدم انطباق شروط اللاجئ على طالبى اللجوء ، أو سبق ارتكابه لجرائم لا تبيح له الحق فى طلب اللجوء فى ظل ذلك التداخل أو الغموض بين الجرائم السياسية بطبيعتها والجرائم ذات الصفة السياسية ، أو لاعتبارات الأمن القومى والسلام العام داخل الدولة .وهو ما يجب على الدول الأخرى احترامه فى كل الأحوال.

٤ – أن للدولة ، وقد كان لها ذلك الحق التقديرى فى منح الملجأ بداية ، أن تضع من القيود وأن تفرض من الالتزامات ما تقتضيه اعتبارات الأمن القومى أو اعتبارات حسن العلاقات بين الدول ، فلها – بتعبير آخر – أن تتخذ من الاحتياطات ما ينأى باللاجئ الذى ارتضت وجوده على إقليمها عن ممارسة أى نشاط ضار قد يوجه ضد دولته الأصلية أو يضر بالأمن العام لدولة الملجأ أو يعد تدخلاً فى سياساتها.

ومن ثم فإن التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ موضوع هذا البحث ، يمكننا من الناحية النظرية إدراجها فى إحدى فئتين :

الفئة الأولى :الالتزامات التى تفرض بموجب سيادة الدولة واعتبارات أمنها القومى ، وتتمثل فى جوهرها فى طبيعة القيود التى تفرض على الحريات والحقوق الأساسية للاجئ.

الفئة الثانية :الالتزمات التى تفرض بموجب حسن العلاقات بين الدول ، خاصة دولة اللاجئ الأصلية وتتمثل فى الأعمال والأنشطة ذات الأثر الخارجى الضار لدولة الأصل أو الجماعة الدولية.

وكثيراً ما تتداخل تلك الالتزامات وتتشابك وتضفى عليها الممارسة العملية كثيراً من عناصر الغموض والتعقيد لعدم إمكان الفصل أو التمييز بينها من الناحية التطبيقية والعملية.

٥ - أن طبيعة الظاهرة موضع التساؤل قد تجاوزت فى حيويتها وأبعادها الإطار القانونى الذى يحكمها ، وبات من الضرورى وضع إطار قانونى آخر يستجيب لخصائصها ويتوافق مع تطوراتها الحديثة والمعاصرة ، فلم تعد اتفاقية عام ١٩٥١ ولا ما تلاها من اتفاقيات وبروتوكولات عالمية أو إقليمية بقادرة على تناول موضوع اللاجئين والتحديات التى يفرضها وجودهم على سياسات دولة الملجأ ، الأمر الذى يتضح من خلال الدراسات المعاصرة لحقوق والتزامات اللاجئين .

فلم تعد مشكلة اللاجئين بعد بالظاهرة الفردية ،كما كانت تنظر إليها الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عام ١٩٥١ ممثلة فى أفراد أوروبيين يضطرون لمغادرة أوطانهم تحت وطأة الحرب العالمية الثانية استناداً إلى الخوف الذى يجد تبريره فى الاضطهاد على أساس من العرق أو الوطنية أو الدين أو الانتماء إلى جماعة اجتماعية معنية أو للرأى السياسى ، والتى تحددها من الناحية الزمنية بظروف اللاجئين قبل أول يناير ,١٩٥١

وإنما أصبحت مشكلة اللاجئين ظاهرة جماعية على شكل مجموعات منظمة ذات توجهات سياسية واضحة وقادرة دائماً على الحركة والتنسيق على المستوى الدولى الأمر الذى يطرح قضية السيطرة على أنشطة هؤلاء اللاجئين من ناحية ، أو على شكل موجات وتدفقات واسعة النطاق من اللاجئين قابلة لعملية استخدامها كأدوات فى الصراع بين الدول سواء من جانب دولة الأصل أو دولة الملجأ أو دول أخرى الأمر الذى يطرح قضية التسييس من ناحية ثانية ، فلم يعد تعريف اللاجئ فى إطار هذه الاتفاقيات بكاف فى حد ذاته للتطبيق على أى من هؤلاء [٣].

ويترتب على ذلك أنه لم تصبح قضية حقوق هؤلاء الفردية وضمان الحد الأدنى من المعاملة والوجود الإنسانى لهم هو محور الاهتمام والتناول ، بقدر ما أصبح التركيز على قضية مدى قدرة تلك الموجات المتتالية من اللاجئين على إثارة التوترات الدولية وزيادة معدلات العنف الداخلى بشكل متزايد.

وتزداد أهمية هذا الموضوع عندما يضعف التطور السياسى أو تضيق موارد بلد الملجأ عن استيعاب هؤلاء ، أو تسعى الدول المعنية بشكل مباشر أو غير مباشر إلى توريط هؤلاء اللاجئين فى قضية توازنات وحسابات القوى فيما بينها ، الأمر الذى يستدعى بالفعل دراسة طبيعة التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ بشكل يتوافق وتطورات الظاهرة وتحدياتها(٣).

فقد أصبح من المعتاد النظر إلى موجات اللاجئين على أنها مشاكل سياسية أساساً ، بينما تركز بعدها الدولى الوحيد فى السمات القانونية والإنسانية للموقف ، ومن ثم قدرة هذه الهجرات على المساهمة فى التوترات الداخلية والدولية ، خاصة فى مناطق العالم الثالث حيث يشكل الاضطراب الداخلى والتوتر الإقليمى مصدراً أساسياً للاستجابة الدولية لقضية اللاجئين .

ويمكننا تناول موضوع التزامات اللاجئ نحو دولة الملجأ وفى ضوء الاتفاقيات الدولية والعالمية والاقليمية من خلال مجموعتين أو دائرتين متداخلتين من الاعتبارات الأساسية:

المجموعة الأولى منها أو المستوى الداخلى :مايتعلق بدائرة الأمن القومى أو السلام العام داخل دولة الملجأ ، ومن ثم الحديث عن ماهية الالتزامات التى تفرض على اللاجئ تجاه دولة الملجأ من زاوية مقتضيات أمنها القومى وسلامها العام الداخلى.

والمجموعة الثانية أو المستوى الدولى :ما يتعلق باعتبارات حسن العلاقات بين الدول ، وضمان عدم تحول اللجوء السياسى إلى نقطة وثوب وقاعدة للعدوان ضد غيرها من الدول ، خاصة من جانب دولة الأصل أو ضد تلك الدولة ، ومن ثم الحديث عن ماهية الالتزامات التى تقع على عاتق اللاجئ تجاه دولة الملجأ من زاوية مسئوليتها عن الأعمال التى تصدر من أراضيها ويكون لها تأثيراً ضاراً على غيرها من الدول أو الجماعة الدولية.

أولاً :المستوي الداخلي في التحليل :التزامات اللاجئ ومدي علاقتها باعتبارات الأمن القومي لدولة الملجأ:

يمكننا الحديث عن علاقة اعتبارات الأمن القومى بالتزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ من خلال شرطين أساسيين :الشرط المانع من إضفاء صفة اللجوء ، والشرط الفاسخ

حيث يقصد بالشرط المانع مدى تدخل اعتبارات الأمن القومى لدولة الملجأ فى عدم الاعتراف منذ البداية لطالبى أو ملتمسى اللجوء بالحق فيه لسبق ارتكابهم جرائم تشكل فى حد ذاتها خطراً على السلام العام للدولة ، استناداً إلى ذلك التمييز التقليدى بين الجرائم السياسية من ناحية والجرائم غير السياسية.

بينما يقصد بالشرط الفاسخ أن دولة الملجأ وقد ارتضت وجود طالب اللجوء بين ظهرانيها ، فإن لها – بموجب اعتبارات السيادة – أن تفرض عليه من الالتزامات والشروط ما يكفل عدم تحول هذا اللجوء إلى أداة ضارة بالنسيج الاجتماعى لها ، ومن ثم فهى تمنحه الملجأ على شرط فاسخ.

١- الشرط المانع للجوء في التشريعات الدولية والإقليمية:

من الملاحظ للوهلة الأولى أن التشريعات الدولية العالمية الثلاثة – وهى الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فى عام ١٩٤٨ ، والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين فى عام ١٩٥١ ، وإعلان اللجوء الإقليمى الصادر عن الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٧ – فضلاً عن الاتفاقيات الإقليمية الأمريكية والأفريقية فى عامى ١٩٥٤و ١٩٦٩ ، قد أجمعت على وجود هذا الشرط المانع أصلاًمن إضفاء صفة اللاجئ ، وما يترتب عليها من حقوق وحصانات ، على الذين ارتكبوا إحدى نوعين من الجرائم :الجرائم غير الإنسانية ، والجرائم غير السياسية (٤).

فإذا كانت المادة الرابعة عشر فى فقرتها الأولى من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨قد قررت المبدأ انقائل بأن لكل فرد حق التماس الملجأ فى بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد ، فقد استثنت منهم من كانت هناك ملاحقة ناشئة بالفعل عن جريمة غير سياسية أو عن أعمال تناقض مقاصد الأمم المتحدة.

وهو الأمر الذى قامت الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ بوضعه بصورة تفصيلية فى مادتها الأولى فقرة)و (، إذ قررت عدم تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على أى شخص تتوفر أسباب جدية للاعتقاد بأنه :

أ – ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الانسانية ، بالمعنى المستخدم لهذه الجرائم فى الصكوك والوثائق أو المعاهدات الدولية الموضوعة للنص على أحكام بشأنها .

ب- ارتكب جريمة جسيمة غير سياسيه خارج بلد الملجأ قبل قبوله فى هذا البلد بصفة لاجئ

ج - ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها .

وبينما نجد فى إعلان اللجوء الاقليمى لعام ١٩٦٧ النص على الفقرة)أ (السابقة فى مادتها الأولى الفقرة الثانية ، وأنه لا يجوز الاحتجاج بالحق فى التماس ملجأ والتمتع به لأى شخص تقوم دواع جدية للظن بارتكابه جريمة ضد السلم أو جريمة من جرائم الحرب أو جـريمة ضـد الإنسـانيـة بالمعنى الذى عـرفت بـه هذه الجـرائم فى الصكوك الدوليـة الموضوعة للنص على أحكام بشأنها . تضيف الاتفاقية الأفريقية لها فى مادتها الخامسة فقرة)جـ (الإدانة بارتكاب أفعال ضد أغراض ومبادئ منظمة الوحدة الأفريقية .

وتنفرد الاتفاقيـة الأفريقية السابقة عن التشريعات الدولية العالمية فى تقريرها عدم انطباق هذه الاتفاقية على أى شخص ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد الملجأ بعد أن سمح له بالإقامة كلاجئ فى هذا البلد

فإذا كان من السهل التعرف على الجرائم التى ترتكب ضد الإنسانية أو ضد السلم أو جرائم الحرب ، واعتبارها مـانعاً هامـاً ومبرراً كـافياً لعدم إضفاء صفة اللاجئ على مرتكبيها ، فليس الأمر كذلك فيما يتعلق بالجريمة غير السياسية ، إذا لا يوجد معيار واضح أو عرف تسير عليه الدول فى التمييز بين الجرائم السياسية وبين الجرائم غير السياسية ، وذلك فى ضوء التداخل الكبير بينهما فى مجتمع دولى بات يضفى الطابع السياسى على كل الأفعال والمؤسسات والتنظيمات.

وهو الأمر الذى يترك للدولة مانحة الملجأ سلطة تقديرية كبيرة فى أن تعتبر ما صدر عن طالب اللجوء هو فعلاً جريمة سياسية فتمنحه الملجأ ، أو أن ما صدر عنه جريمة غير سياسية فتمنعه الحق فى الملجأ .وغالباً ما يتم تغليب الاعتبارات السياسية لا القانونية فى هذا التقدير(٦)، الأمر الذى قد يضر بالعلاقات بين دولة الملجأ والدولة التى ارتكب الشخص جريمته تلك فيها.

الشرط الفاسخ للجوء في التشريعات الدولية والإقليمية:

يشكل الأمن القومى فى الدولة الملجأ جل اهتمامها وغرضها الأول فى التعامل مع مشكلة اللاجئين فى ظل تطوراتها المعاصرة ، فى وقت تسهم فيه عوامل انتشار القوة

وتزايد الاعتماد الدولي المتبادل في زيادة عبء الدولة في تحقيق أمنها القومي ، حيث أصبحت اعتبارات الأمن القومي أكثر تعقيداً عن ذي قبل ، خاصة من قبل عدد من التهديدات غير التقليدية والتي يهمنا منها موجات اللاجئين واسعة النطاق.

فلعهد قريب لم يكن هناك اتجاه إلى تصنيف موجات اللاجئين كإحدى المشكلات الأساسية للأمن القومي ،فالتصور الشائع أنها تثير مجموعة من الاهتمامات والقضايا الإنسانية ومن ثم تتطلب الاستجابة لها بنفس الطبيعة الإنسانية تلك ، خاصة في ضوء عدد من الاعتبارات منها :

١ – عدم الربط بين عوامل التوتر الدولي وعوامل الاضطرابات الداخلية ، والنظر إلى قضية اللاجئين على أنها من خلق صراعات داخلية ، وأن أسباب فرارهم وطلبهم اللجوء لا صلة له من الناحية النظرية بمصالح الدولة المستقبلة أو دولة الملجأ.

بتعبير آخر فإن التعريف الجوهري للاجئ –كما سبقت الإشارة – يكمن في وجود خوف فردي يمكننا تبريره من اضطهاد مباشر نابع أساساً عن عوامل الدين أو الجنس أو القومية أو عضوية جماعة اجتماعية أو آراء سياسية .

ومن ثم فإن الأفراد الذين يصنفون كلاجئين يتم التعامل معهم بمنطق الحاجة إلى الحماية والخدمات ، والتي لا تتاح لأولئك الذين يدخلون إقليم الدولة لدواعي وأغراض أخرى .ويأتي على قائمة احتياجات هذا اللاجئ عدم الطرد أو الإعادة إلى الدولة التي يتهدده فيها الخطر الذي فر منه.

وبالتالي فلا ينطبق هذا التعريف على الأفراد ضحايا المآسي البيئية ولا الحروب الأهلية ولا اللاجئين في موطنهم ، ولاضحايا نظام اقتصادي معين ولايتم تصنيفهم إلا كعمالة مهاجرة حسب قانون السوق أكثر منها احتياجات الأفراد اللاجئين خاصة في ضوء الاتجاه المعاصر في عدم التمييز بين اللاجئ وبين المهاجر ، وأن هذا التمييز لا يقوم على أساس ويقودنا إلى نتائج غير طيبة ، لأن العوامل التي تثير موجات الهجرة أو اللجوء تعود إلى نفس العوامل السياسية أو الاقتصادية ، وأن دوافع الأفراد لا تكون سياسية أو اقتصادية بحتة في الطبيعة .فبينما يتعرض البعض لاضطهاد مباشر ، يتعرض الآخرون لعوامل سياسية أو ظروف اقتصادية تجعل الحياة غير آمنة والهجرة مطلباً حيوياً(٧) .

٢- الاعتقاد بأن مشكلة اللاجئين مشكلة محددة بظروف الزمان والمكان ، وكما سبقت الإشارة فإن الوثيقة الأساسية للاجئين لعام ١٩٥١ ، تحدد الظروف التى يتم فيها كفالة حق الملجأ كرد فعل لمشكلة اللاجئين الأوربيين بعد الحرب العالمية الثانية ، واشترطت فى التطبيق ضحايا الحوادث التى وقعت قبل أول يناير ١٩٥١ ، كما كانت ترى فى استقرار أحد اللاجئين فى غير وطنه انتهاء لمشكلته من وجهة نظرها .

لكن الأحداث لم تؤيد مثل هذه الافتراض حتى داخل أوروبا حيث ظلت مشكلة اللاجئين قائمة وبلغت ذروتها بعد انهيار النظم الشيوعية فى شرقى أوروبا والاتحاد السوفيتى ، وما التطهير العرقى فى البوسنة والهرسك واللجوء الجماعى ببعيد عن الأذهان(٨) .

فطالما تم النظر إلى هذه الموجات على أنها تشكل استثناء على قاعدة ، فسوف تسود الرؤية الإنسانية للموضوع وتعريف اللاجئ فى مصطلحات ضيقة .

٣ - أن مشاكل اللاجئين لا تلقى اهتماماً متساوياً من قبل كل الدول ، لأن عدداً من هذه الدول ليست مصدراً ولا مستقبلاً لموجات اللاجئين ، فليست بحاجة إلى إدراج قضايا اللجوء فى اعتبارات أمنها القومى .وبالنسبة لها فإن موجات اللاجئين مجرد استثناء ويجب التعامل معها من منطلق أجهزة الأمم المتحدة المختصة.

والبعض الآخر من الدول قد مرت بخبرة التوترات المصاحبة لهجرات اللاجئين واسعة النطاق ، واتبعت من خلال خبراتها عدة طرق لمواجهتها ، وأهمها تبنى النظرة الأمنية والجيوبولوتيكية لقضية اللجوء السياسى ، والتى تثير أولوية قضايا التزامات اللاجئ على قضايا حمايته وحصاناته ، حيث النظر إلى مشكلة اللجوء السياسى على أنها تهديد للأمن القومى لدولة الملجأ ، ويجب التعامل معه على هذا الأساس قبل الحديث عن حقوق أو حصانات أو ضمانات هذا اللاجئ(٩).

لأن السياسات العامة فى حقيقة الأمر هى استجابة حقيقية أو متوهمة لتهديدات الأمن القومى ، وهذه المشكلة تنطبق أكثر على دول العالم الثالث عموماً للاعتبارات التاريخية والجغرافية وعوامل التطور القومى ، وحيث يسهم اللاجئون أنفسهم فى هذه النظرة التهديدية للأمن القومى لدولة الملجأ ، لأن وصولهم فى حد ذاته يشكل ضغطاً على الدولة المستقبلة فى سعيها للحفاظ على ذاتها وتحقيق الأمن لإقليمها ولسكانها

فموجات اللاجئين فى تطوراتها المعاصرة هى قوة قادرة دائماً على الربط بين الضغوط الدولية وبين الاضطرابات الداخلية فى كل النماذج التى نشاهدها فى أفريقيا وأمريكا الوسطى وجنوب شرقى أسيا إلى الدرجة التى قد يختفى فيها ذلك التمييز النظرى بين السياسات الداخلية وبين السياسات الدولية.

وتأتى على قائمة العوامل التى تؤثر من خلالها موجات اللاجئين على الأمن القومى لدولة الملجأ :حجم الموجة ذاتها ، والاعتبارات الإثنية أو الأيديولوجية التى تغلب عليهم ، وذلك السبب الدافع وراء اللجوء .

والدول التى تواجه معضلة موجات اللاجئين تلك أمامها عدة بدائل للتعامل مع المشكلة ، منها السماح بدخول كل الذين يصلون إليها ، ومن ثم خلق خطر استيعابهم فى الداخل وتشجيع المزيد على الهجرة من دولة الأصل أو من دول أخرى ، أو الاختيار والانتقاء بين من يطلبون حق اللجوء ، وهو حل غير عملى فى ضوء قصر الوقت المتاح وفشل هذه الاستراتيجية فى مواجهة العمالة المهاجرة ، أو رفض دخول كل هؤلاء وهو أمر غير مقبول فى ظل الخصائص الجغرافية للحدود ووسائل الدخول وحجم الموجة ، الأمر الذى يفرض ضغوطاً هائلة على دولة الملجأ.

علاوة على ذلك ، هناك تحديات أخرى نجدها من خلال إثارة موضوع الفترة اللازمة لاستيعاب اللاجئين فى النسيج الاجتماعى للدولة المستقبلة ، لأن التطورات المعاصرة للظاهرة قد جعلت منها ظاهرة دائمة ويجب التعامل معها على هذا الأساس ، وليست – كما تناولتها الاتفاقيات التى تعالج أوضاع اللاجئين – بالظاهرة المؤقتة التى سرعان ما تختفى وتفقد بعدها الدولى سواء بالعودة الطوعية للوطن أو بتوطين اللاجئ داخل دولة الملجأ أو أية دولة ثالثة.

وذلك لأن الأقليات الثقافية أو الدينية أو العرقية هى المجموعات الأساسية المدفوعة غالباً لطلب اللجوء ، ولأن نفس العوامل التى قد تدفعهم لمغادرة الوطن دائماً ما تقف حجر عثرة أمام محاولات استيعابهم فى بلد الملجأ ، إذ لا يمكن لدولة أن تسمح باضطراب نسيجها الاجتماعى عن طريق هجرات الأقليات والمجموعات ، أو أن تسمح بقبول أعضاء جدد يزيدون تلك الجماعات عدداً وقوة وانعزالاً عن بقية المجتمع .

ولهذا لا يتم توزيع اللاجئين بين السكان الوطنيين وإنما يتم حصرهم فى أماكن محددة وتتخذ الإجراءات الكفيلة بمنعهم من تهديد الأمن القومى أو الاقتصاد المحلى والخدمات الاجتماعية .

وتصبح اعتبارات الأمن القومى أموراً جوهرية حينما يكون الولاء السياسى للاجئين موضع تساؤل ، فهل سوف يحول هؤلاء ولاءهم إلى بلد الملجأ والإقامة أم يظلون مشدودين إلى القوى السياسية فى وطنهم ؛ فحينما يظل اللاجئون موجهين نحو الأحداث فى وطنهم متأثرين بها ، فإنهم يمدون العناصر السياسية فى وطنهم بمصدر محتمل للشكوك وللاستخدام ضد بلد الملجأ .

ولهذا فقد نظمت الاتفاقيات المختلفة التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ من زاوية اعتبارات الأمن القومى ومن خلال عدد من القيود المفروضة على حقوق وحريات هؤلاء اللاجئين .فألزمت المادة الثانية من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ على كل لاجئ إزاء البلد الذى يوجد فيه أن ينصاع لقوانينه وأنظمته وأن يتقيد بالتدابير المتخذة فيه للمحافظة على النظام العام .

ونصت المادة السادسة والعشرين على أن تمنح كل من الدول المتعاقدة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها حق اختيار محل إقامتهم والتنقل الحر ضمن أراضيها على أن يكون ذلك رهناً بأية أنظمة تطبق على الأجانب عامة فى نفس الظروف.

وهو الأمر الذى أثار تحفظات الدول على هذه المادة بالذات ، لأن اللجوء يثير لدولة المأوى مشكلة على مستويين :الأول عندما تتقاسم الدولة الحدود مع دولة الأصل ، ومن ثم تصبح إقامة اللاجئين لديها مشكلة محتملة فى حالة قيامهم بأية أنشطة عدائية – سياسية أو عسكرية أو غيرهما – ضد دولة الأصل ، والثانى عندما يقود توطين اللاجئين فى منطقة محددة إلى إحداث نوع من التوتر الاجتماعى المهدد للأمن القومى .

وأوجبت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التى تنظم بعض الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين فى أفريقيا على كل لاجئ تجاه دولة الملجأ التزاماً باحترام القوانين واللوائح والإجراءات المتخذة لأغراض النظام العام.

ويمكننا الإشارة إلى موضوعين مهمين فيما يتعلق بالتزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ ومدى تداخل اعتبارات الأمن والسلام العام مع حقوق اللاجئين وحرياتهم الأساسية ، وهما الاحتجاز فى بداية اللجوء والطرد أو الإبعاد فى نهايته .

فقد قررت المادة ٣١ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين عام ١٩٥١ عدم توقيع عقوبات جزائية على اللاجئين بسبب دخولهم غير القانونى حينما يفدون مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم وحرياتهم مهددة ، إذا قدموا أنفسهم دون إبطاء إلى السلطات المختصة وأبدوا أسباباً وجيهة لدخولهم غير القانونى.

فالاحتجاز يجد ضروراته فى التحقق من الهوية ، وتقدير العناصر التى يستند إليها من يطالب بمركز اللاجئ والتصدى لحالات إتلاف اللاجئين أو ملتمسى اللجوء – بتعبير أدق – وثائق سفرهم أو هوياتهم ، أو استخدامهم وثائق مزورة بغية تضليل سلطات الدولة التى يعتزمون أن يطلبوا اللجوء إليها ولحماية الأمن الوطنى أو النظام العام[١٠].

فالاحتجاز لأغراض إجراء مقابلة شخصية أولية لتقرير العناصر الأساسية لمركز اللاجئ أو طالب اللجوء ليس بمثل احتجاز شخص طوال مدة إجراء اللجوء .وهو ما لا يقره الاستنتاج ، أما بالنسبة لملتمسى اللجوء الذين يستخدمون وثائق مزورة أو يسافرون دون وثائق على الإطلاق فإن الاستنتاج يسلم بأن الاحتجاز يكون مسموحاً به فقط عندما تكون هناك نية تضليل السلطات .

وحظر طرد لاجئ أو إعادته بأية طريقة كانت إلى حدود أراضى تتعرض فيها للخطر حياته أو حريته صار أمراً له مركز واحد من معايير القانون الدولى ، والخلاص من الاضطهاد وحق الفرد فى عدم التعرض للتمييز هى فى الجوهر من تعريف اللاجئ .

ومن المبادئ الأساسية أنه لا ينبغى طرد اللاجئ إلا فى ظروف استثنائية ولا يعترف المجتمع الدولى إلا باستثناء جد محدود وبعد إمعان النظر فى جميع الاعتبارات.

حيث تقرر المادة ٣٢ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ فى فقرتها الأولى عدم جواز إبعاد الدولة لأى لاجئ موجود على إقليمها بصورة قانونية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطنى أو النظام العام .

فاعتبارات الأمن والسلام العام لها الأولوية على حماية حقوق وحصانات اللاجئين إذا اقتضت الأسباب ذلك ، بل وتتدخل تلك الاعتبارات فى الوسائل الإجرائية لتنفيذ القرار بالطرد من خلال أمرين:

الأول :عدم السماح للاجئ بتقديم ما يثبت براءته أو أن يعترض على قرار الطرد وهو القاعدة العامة)مادة ٣٢(2/، إذا كانت هناك أسباب قاهرة تتصل بالأمن القومى.

الثانى :احتفاظ بلد الملجأ بحقها – فى حالة منح اللاجئ مهلة معقولة ليلتمس خلالها قبوله بصورة قانونية فى بلد آخر)مادة ٣٢ - (3/بأن تطبق خلال هذه المدة ما تراه ضرورياً من تدابير ذات طابع داخلى .

على حين تستدرك الفقرة الثانية من المادة ٣٣ على عدم جواز إبعاد اللاجئ أو رده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التى تكون حياته أو حريته مهددتين فيها ، إذا توافرت دواعى معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذى يوجد فيه ، أو لاعتباره يمثل – نظراً لسبق صدور حكم نهائى عليه لارتكابه جرماً استثنائى الخطورة – خطراً على مجتمع ذلك البلد[(١١)].

على حين يجوز لدولة الملجأ ألا تلتزم بما نص عليه اعلان اللجوء الإقليمى لعام ١٩٦٧ فيما يتعلق بمعاملة اللاجئين عبر الحدود ، إذا توافرت أسباب قاهرة تتصل بالأمن القومى أو بحماية السكان ، كما فى حالة تدفق الأشخاص بأعداد ضخمة .

ثانياً :المستوي الدولي من التحليل :التزامات اللاجئين ومدي علاقتها باعتبارات حسن العلاقات بين الدول -:

يتناول بعض الفقهاء موضوع التزامات اللاجئ تجاه دولة الملجأ من زاوية أنها مشكلة فردية ، وأنها قد تثيرالمسئولية الدولية لدولة الملجأ عن الأعمال التى يقوم بها اللاجئون على إقليمها وتشكل مصدراً لضرر أوشكوى الدول الأخرى خاصة دولة الأصل[(١٢)] .

فيرى البعض أن من حق الدولة أن تكفل الملجأ على إقليمها لأى شخص يطلب ذلك وتنطبق عليه شروط اللاجئ ، وأن هذا الحق لا يمكن أن يشكل فى حد ذاته موضوعاً لمسئولية دولية ، وكون دولة الأصل لا يريحها وجود مثل هذا الشخص على إقليم دولة الملجأ– اصة فى حالة التجاوز الإقليمى أو كونه رمزاً لشعبه أو بلاده– لا يغير من حقيقة الأمر شيئاً. فبمجرد وجود هذا الشخص على إقليم دولة الملجأ لا يعطى لحكومة دولة الأصل بحال من الأحوال مبرراً لشكوى أو لإدعاء المسئولية الدولية لبلد المأوى.

لكن تثور المشاكل فى حالة عدم استمرار مثل هذا اللاجئ فى سكونه ، وانخراطه من ثم فى أنشطة سياسية قد ترى فيها دولة الأصل أعمالاً موجهة ضدها وضد أمنها العام ، مثل نشر الكتب أو كتابات المقالات التى تحلل وتنتقد السياسات والأحداث فى وطنه أو أن يشارك فى تنظيمات خاصة باللاجئين أو تنظيمات ووحدات شبه عسكرية أو تتسلل عبر الحدود إلى الوطن لأغراض دعائية أو لأغراض تعتبرها دولة الأصل أعمالاً عدائية .

ومن ثم الحاجة إلى معرفة ما هى الحالات وإلى أى مدى يكون التزام دولة الملجأ بفر القيود على النشاط السياسى من جانب اللاجئين من أجل تجنب المسئولية الدولية عنهم إزاء دولة الأصل أو الجماعة الدولية .

وهناك عدد من العوامل التى تحدد لنا إلى أى مدى يمكن أن تشكل التزامات هؤلاء اللاجئين تجاه دولة الملجأ موضوعاً للدراسة منها:

١ - الاتجاهات السياسية للاجئين ، وما إذا كانوا نشيطين سياسياً أم سلبيين :فاللاجئ سلبى النشاط يهرب أساساً من العنف والاضطرابات ويشغل نفسه بقضية وجوده ومعيشته أكثر من أى عامل آخر أفرزه الموقف الذى دفعه إلى اللجوء ، بينما اللاجئ النشيط مقاتل حر يجعل كل اهتمامه مركزاً على ذلك الموقف الذى دفعه إلى الفرار. وكلا النوعين من اللاجئين يثير المشاكل لدولة الملجأ خاصة تلك التى تسعى إلى دفع اللاجئين لأغراض سياسية .

كما أن محاولة استغلال اللاجئين لأغراض سياسية هو أمر معقد للغاية لأنه نادراً ما تكون حركات اللاجئين مكونة من عناصر سلبية أو عناصر إيجابية فقط ، علاوة على أن العناصر النشيطة ليست لديها نفس التوجهات السياسية ، وأخيراً فإن اللاجئين يهاجرون على شكل موجات ، وكل موجة يمكن أن يكون لها توجهات سياسية مختلفة .

٢ - نمط العلاقة بين الدول المعنية ومدى اهتمام القوى الكبرى بها :فكلما كان نمط العلاقة بين الدولتين المتورطتين فى علاقة لجوء عدائياً كلما تم تبنى اعتبارات الأمن القومى فى مواجهة اللاجئين بشكل كبير ، وكلما كان حجم موارد الدول كبيراً كلما تعاظمْ حجم التوتر الإقليمى والدولى الناتج عن اللجوء ، كما كانت سياسات تسييس اللاجئين ملحوظة بشكل خاص كلما كانت استجابات الدول لقضية اللجوء تتم فى إطار العلاقات بين الشرق والغرب[١٣] .

فالقضية الأساسية فى كفالة اللجوء السياسى هى درجة التعاطف - المبنية بالطبع على اعتبارات الأمن القومى - من جانب دولة الملجأ تجاه ظروف إن لم يكن قضية هؤلاء اللاجئين ، وتزداد درجة التعاطف تلك فى حالة التجاور الجغرافى والإقليمى بين دولة الملجأ والدولة التى يأتى منها اللاجئون إلى الحد الذى قد تتأثر به طبيعة العلاقة فيما بين البلدين وتصل أحياناً إلى درجة قطع العلاقات الدبلوماسية أو نشوب الحرب ، خاصة فى حالة تأييد دولة الملجأ لأعداء النظام القائم فى دولة الأصل .

ولهذا تثور قضية تسييس اللاجئين أو دفعهم لممارسة أنشطة ذات طابع سياسى من ناحية أو قضية السيطرة على أنشطة اللاجئين السياسيين داخل دولة الملجأ من ناحية ثانية ، وهما قضيتان مترابطتان حسب ما تمليه مصلحة الدولة التى قد تقتضى السيطرة على أنشطة اللاجئين السياسية أحياناً ، وقد تقتضى تسييس هؤلاء اللاجئين أحياناً أخرى طالما يخضع اللجوء ككل لسلطتها التقديرية .

ويمكننا معالجة هذا الموضوع من خلال المناسبة التى ثارت خلالها قضية النشاط السياسى للاجئين ، وهى نشاط اللاجئين الكوبيين داخل الولايات المتحدة ضد نظام كاسترو فى أوائل الستينيات .وقد كانت سياسات الولايات المتحدة ومصالحها وقتها تفترض ضرورة السيطرة على نشاط هؤلاء اللاجئين بالشكل الذى يجعل نشاطهم فى خدمة أغراض ومصالح الولايات المتحدة أكثر منها فى خدمة مصالح اللاجئين الكوبيين وقضيتهم الأساسية(١٤).

وقد وجدت الولايات المتحدة وسيلتها للسيطرة على أنشطة اللاجئين السياسيين فى قوانين الهجرة وفى مسئوليتهم عن احترام قوانين بلد المأوى خاصة قانون الحياد .فقد كان قبول هؤلاء اللاجئين مشروطاً فى المقام الأول بالابتعاد عن ممارسة أى نشاط قد يترتب عليه الإضرار بالمصالح الأمريكية العامة أو فيه مخالفة لقوانينها ، حيث تنص قوانين الحياد على اعتباره جريمة كل من يستغل الأراضى الأمريكية للقيام بعمليات عسكرية أو بحرية أو القيام بتجهيز السفن وإرسالها للهجوم على دولة تحتفظ معها الولايات المتحدة بعلاقات صداقة أو على الأقل تتخذ موقف الحياد بالنسبة لها .

فالمشكلة الأساسية لدولة الملجأ هى انخراط هؤلاء اللاجئين السياسيين فى حركات شبه عسكرية أو خلافه ، وقد كانت درجة تعبير هؤلاء بحرية عن أفكارهم وتنظيمهم فى

جماعات رسمية بدون التدخل أو التأثير على العلاقات الخارجية للولايات المتحدة موضوعاً لقضية السيطرة .

فطالما لم يخرق هؤلاء اللاجئون الأفراد أو تنظيماتهم القوانين الخاصة بالهجرة أو بالحياد فإن أنشطتهم تلك تظل بمنأى عن تدخل السلطات الرسمية ، وحيثما يحدث الخرق لقوانين الحياد أو الهجرة يتم اتخاذ الاجراءات المناسبةضد الأطراف المسئولة عن هذا الانتهاك.

على حين قد تقتضى ظروف أخرى ومصالح مختلفة ضرورة استخدام اللاجئين كوسائل فعالة فى تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدول الأخرى ، كما كان عليه الحال فى كوبا وأفغانستان والشرق الأوسط وأفريقيا وأمريكا الوسطى ، فيتم تكوين مجتمع لاجئين محارب من اجتماع عاملين :جماعات لاجئين نشيطة سياسياً ، ومدعومة بمساندة خارجية واسعة النطاق [١٥].

فتوجد جماعة اللاجئين المحاربين عندما تستخدم الأطراف المتحاربة معسكرات اللاجئين كأساس للضغط على الدولة الأصل ، وغالباً مع دعم دولة الملجأ أو أية قوى أخرى .وجدير بالذكر أن طبيعة العوامل التى قد ساهمت فى تكوين موجة اللاجئين تلك قد تؤثر إلى حد كبير على المدى الذى يمكن من خلاله استخدام اللاجئين كأداة للسياسة الخارجية للدول .

لكن الاتفاقيات الدولية لم تحاول وضع القيود بشكل ملزم وصريح أمام اتجاه دولة الملجأ إلى استخدام اللاجئين السياسيين لديها كأداة فى تحقيق سياساتها الخارجية ضد الدول الأخرى وإنما تناولت الموضوع من زاوية السيطرة وليس التسييس ، فألزمتها فى المادة الرابعة من إعلان اللجوء الإقليمى مثلاً بعدم السماح للأشخاص الذين حصلوا على ملجأ فيها بالقيام بأية أنشطة تتعارض مع مقاصد الأمم المتدة ومبادئها.

كما قررت المادة التاسعة من اتفاقية كراكاس بشأن اللجوء الإقليمى أن على الدولة الإقليمية- بناء على طلب الدولة التى يعنيها الأمر- أن تتخذ من الخطوات ما يكفل إبعاد اللاجىء إلى مسافة معقولة تراها دولة الملجأ بعيدة عن الحدود، أو أن تفرض على اللاجىء ما تراه من رقابة.

وهو الأمر الذى أكدته بشكل تفصيلي وجازم اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية حين ألزمت الدول الأعضاء فى مادتها الثانية)الفقرة السادسة (بإقامة اللاجئين المقيمين على أراضيها على مسافة معقولة قدر الإمكان عن حدود دولة الأصل ، وألزمتها فى المادة الثالثة)الفقرة الثانية (بمنع اللاجئين المقيمين على أراضيها من مهاجمة أى دولة عضو بالمنظمة عن طريق أى نشاط يمكن أن يؤدى إلى إحداث التوتر فى علاقة الدول الأعضاء.

فهذه النصوص ومثيلاتها تفترض قيام اللاجئين السياسيين بهذه الأعمال والأنشطة المعادية لدولة الأصل أو لغيرها من الدول ، بعيداً عن إشراف دولة الملجأ ورقابتها ، فتطرح الأمر على أنه قضية مدى سيطرة دولة الملجأ تلك على الأنشطة السياسية للاجئين المقيمين على إقليمها ، حتى لاتؤدى تلك الأنشطة إلى الإضرار بالسلام العام أو الأمن القومى لغيرها من الدول.

ومن ثم فهى لا تتناول ولا تطرح الافتراض الآخر والأكثر شيوعاً فى الممارسات الدولية ، وهو استخدام دولة الملجأ لقضية هؤلاء اللاجئين ولأنشطتهم السياسية كأدوات فى تحقيق وتنفيذ سياساتها الخارجية تجاه الدول المجاورة أو غيرها من الدول أو قضية استخدام دولة الأصل لهؤلاء اللاجئين لتحقيق مطامعها أو أهدافها ضد دولة المأوى أو غيرها من الدول.

فتصبح القضية هنا ليست قضية سيطرة دولة الملجأ على الأنشطة السياسية للاجئين وإنما قضية تسييس هؤلاء اللاجئين ودفعهم لخدمة أغراض لا تتصل بصورة وثيقة بأهدافهم وقضيتهم .وبالتالى الحاجة إلى طرح التساؤل حول مدى التزام اللاجئ تجاه دولة الملجأ فى حالة سعى تلك الدولة إلى الاستفادة من أنشطتهم السياسية ضد دولة الأصل فى خدمة مصالحها وأمنها القومي. وهو الأمر الذى تتجاهله النصوص وتبدو الحاجة إلى تقنينه ضرورة ملحة ومتزايدة.

فإذا ما عدنا إلى قضية السيطرة التقليدية على أنشطة اللاجئين ، فلابد من التمييز بين فئتين من الأنشطة والتنظيمات التى تشكل موضوعاً لالتزام اللاجئ تجاه دولة الملجأ :الفئة الأولى :وتشمل تلك الأنشطة والتنظيمات السياسية بطبيعتها والتى تتعلق بالصراع من أجل السلطة أو القوة ، والتى تقترن – فيما يتعلق باللاجئين – بالبعد الخارجى ، وقد

نصت المادة ١٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على حق الدول الأطراف فى فرض قيود على الأنشطة السياسية للأجانب.

الفئة الثانية :وتشمل تلك الأنشطة والتنظيمات ذات الطابع السياسى ، فهى أنشطة وتنظيمات اجتماعية أو اقتصادية أو دينية أو ثقافية ...الخ ، لكنها ذات صبغة سياسية حين تجعل من رعاية الصالح العام لجماعة اللاجئين هدفها وموضوعها .فالطابع السياسى هنا ليس مجرد فئة من فئات النشاط وإنما هو خاصية لكافة التشكيلات والأنشطة الاجتماعية عبر إضفاء الطابع السياسى عليها .

ولا خلاف فى أن الفئة الأولى من أنواع الأنشطة والتنظيمات هى التى تخضع لقضية السيطرة بشكل مطلق ، وبالتالى يلتزم اللاجئ إلى إقليم دولة أخرى بعدم القيام بأى نشاط أو المساهمة فى أى تنظيم موجه ضد دولته سواء بطريق الدعاية أو البلبلة ضد نظام دولته أو بالإذاعة أو مهاجمتها بقوات عسكرية أو غيرها ، وهو الأمر الذى يحتاج إلى بعض التفصيل اللاحق .

على حين أنها تتناول الفئة الثانية من أنواع الأنشطة والتنظيمات من زاوية السيطرة النسبية أو المشروطة، ومن أمثلة القيود المفروضة على الأنشطة والتنظيمات ذات الطابع السياسى ما قررته اتفاقية كراكاس عن اللجوء الإقليمى فى مارس ١٩٥٤ فى موادها ٧-٩.

فبعد أن نصت فى مادتها السابعة على أنه لا يجب أن تكون حرية التعبير المعترف بها فى القوانين المحلية لكل سكان الدولة الإقليمية – بلد الملجأ – محل شكوى من دولة أجنبية بحجة أن اللاجئ يمارسها ، قيدت هذه الحرية وأضفت المشروعية على شكوى الدولة الأجنبية من جرائها بألا تمثل هذه الآراء دعاية تدعو إلى استعمال العنف أو القوة ضد حكومة الدولة صاحبة الشكوى ، إذ تحولت حرية التعبير هنا إلى مجال الفئة الأولى من أنواع النشاط السياسى بطبيعته والذى أصبح له تأثيراً خارجياً ضاراً بغيرها من الدول.

وكذلك نصت فى مادتها الثامنة على أنه ليس لدولة أن تطلب من الدولة الإقليمية) دولة المأوى (الحد من حرية اللاجئ فى الانتماء إلى تنظيمات أو جمعيات تسمح التشريعات الداخلية لدولة الملجأ لجميع الأجانب المقيمين فيها ، ثم قيدت هذه الحرية

وأضفت المشروعية على شكوى الدولة إذا كان القصد من هذه التنظيمات أنها ترمى إلى استعمال القوة أو العنف ضد حكومة الدولة الشاكية

بتعبير آخر لا تثور قضية التزامات اللاجئين تجاه دولة الملجأ ولا قضية مسئولية دولة الملجأ عنها بمجرد اعترافها بحق هؤلاء اللاجئين المقيمين على أراضيهافى الانتماء إلى منظمات أو جمعيات طالما كانت تسمح بذلك القوانين الملحية بها. فوجود هذه التنظيمات التى يكونها اللاجئون لا يعنى فى حد ذاته إثارة مسئولية دولة الملجأ عنها حتى ولو لم تقتصر على إقليم دولة واحدة وسعت إلى أن تضم فى عضويتها لاجئين مقيمين فى عدد من الدول.

ومن ثم فلا مجال للحديث عن قضية السيطرة النسبية أو منع قيام أو وضع قيود على نشاط جمعيات وتنظيمات اللاجئين التى تتشكل من أجل الاهتمام بأمور المعيشة والمعاونة القائية والعبادة والثقافة والأنشطة الاجتماعية والثقافية والتجارية.

لكن تبدأ هذه الالتزامات ولا تطرح قضية السيطرة إلا إذا جعلت تلك التنظيمات جل نشاطها موجهاً ضد حكومة الوطن أو إذا تجاوزت الوسائل المستخدمة فيها حدودها المعتادة وأصبح لها بعداً خارجياً ضاراً بغيرها من الدول .

وقد يكون بالإمكان أن تضع دولة الملجأ بعض القيود على نشاط اللاجئين المقيمين على أراضيها دون أن يكون هناك أى تأثير على وجود التنظيم أو الجماعة فى حد ذاتها ، مثل منع استخدام الدعاية أو استخدام إقليم دولة الملجأ للتدريبات العسكرية أو كقاعدة للوثوب على إقليم دولة مجاورة بينما تحتفظ الجماعة بنشاطها السلمى أو الداخلى .

ولكن فى أحيان أخرى ، فإن استخدام وسائل معنية يكون له وثيق الصلة بهدف وغرض التنظيم ذاته ، فتكون الطريقة الوحيدة المتاحة أمام دولة الملجأ لتفادى تلك الأنشطة المعادية لغيرها من الدول هو حرمان التنظيم ذاته من حق الوجود وإعلان عدم شرعيته .

ويبدو لنا ذلك التداخل فيما بين قضيتى السيطرة على أنشطة اللاجئين أو تسييس تلك الأنشطة واضحاً فى حالة إدعاء جماعة ما أو تنظيم معين من تنظيمات اللاجئين فى بلد الملجأ أنه الممثل الشرعى الوحيد للبلاد السليبة ، وتحوله من ثم إلى حكومة منفى .فلكى

يتحول أحد تنظيمات اللاجئين إلى حكومة منفى ، يجب أن يلقى بداية اعتراف بلد الملجأ على الأقل له بهذه الصفة[١٦].

وقد كان من المشهور فى زمن الحروب إقامة حكومات منفى على أقاليم الأطراف المتصارعة وادعاء كل منها الشرعية على أقطارها المحتلة ، وهو الأمر المتصور كذلك فى أوقات السلم حين تلجأ الدول المتجاورة إقليمياً إلى تشجيع موجات الهجرة واللجوء ، واعترافها بما يشكله هؤلاء اللاجئون من تنظيمات ترقى إلى مرتبة الاعتراف بها كحكومة منفى كإحدى الأدوات الخطيرة فى الصراع فيما بينها .

ومن ثم فلا مجال للحديث عن التزامات اللاجئين بعدم إقامة حكومات منفى باعتباره التزاماً إزاء دولة الملجأ ، لأنه لا يتصور قيام تلك الحكومة بغير علمها أو تأييدها أو اعترافها بها .ويخضع الأمر فى كل الأحوال لمتطلبات المصالح القومية للدول ، فقد تعترف دولة ما بحكومة منفى ولكن إلى الدرجة التى تحقق بها مصالحها القومية وطالما أنها غير مضطرة إلى الاعتراف بالحكومة القائمة على الطرف الآخر من الحدود .

وكذلك الأمر فيما يتعلق بالأنشطة العسكرية للاجئين، والتى لا تخرج فى الأغلب الأعم عنالخدمةفى القوات المسلحة لبلد الملجأ أو الخدمة فى بعض الوحدات غير المحاربةوالتابعة للقوات المسلة أو الانخراط فى ودات خاصة باللاجئين تستهدف تحرير الوطن الأم[١٧] .

فإذا ما تركنا التساؤل حول مدى قانونية استخدام الدولة للاجئين الأجانب المقيمين على أراضيها فى قواتها المسلحة أوالوحدات الخاصةالتابعة لها، فإن التنظيمات العسكرية الخاصة باللاجئين تهدف إلى إسقاط النظام القائم فى بلد الأصل وتطرح تصوراً مختلفاً بعض الشىء.

فلا يمكننا وضع مثل هذه القوات فى إطار قمة السيطرة على أنشطة اللاجئين، ولا التزام هؤلاء إزاء دولة الملجأ، وإنما يتعلق الأمر بقضية استخدام دولة الملجأ لهؤلاء اللاجئين كأدوات فى تحقيق سياستها الخارجية.

ومن ثم يطرح الموضوع من زاوية التزامات بلد الملجأ تجاه غيرها من الدول أو إزاء الجماعة الدولية بموجب أهداف ومبادىء الأمم المتدة وعلى رأسها م٢/٤ بعدم استخدام أو

التهديد باستخدام القوة ضد التكامل الإقليمى والاستقلال السياسى لأى دولة أخرى، وعدم التدخل فى الشئون الداخليةللدول. وغيرها من المواثيق الدولية أو الاتفاقيات الثنائية التى تلزم الدول بعدم مساعدة أو تمويل أو التسامح مع الأنشطة الإرهابية أو المسلحة التى تستهدف الإطاحة بالقوة بالنظام القائم فى دولة أخرى. وإذا كان إنشاء قوات مسلحة وطنية دائماً ما يبرر باعتبارات الدفاع، فلا يمكنناتبرير إنشاء قوات خاصة باللاجئين على نفس الأساس.

على حين يدخل فى إطار قضية السيطرة على الأنشطة السياسية للاجئين أعمال العنف التى قد يرتكبها هؤلاء فى بلد الملجأ د الأجانب أو الممتلكات العامة والخاصة الأجنبية، فنادراً ما تتم أعمال العنف تلك بمعرفة سلطات بلد الملجأ ، وبالتالى لا تثار قضية المسئولية المباشرة لها عن تلك الأفعال.

لأن الغالب أن اللاجئين هم الذين يتورطون فى أعمال العنف تلك من أنفسهم ولصالهم الخاص فقط، ومن ثم تطر قضية التزامات اللاجىء إزاء دولة الملجأ من زاوية المسئولية غير المباشرة لبلد الملجأ حول مدى فعالية ما اتخذته من إجراءات لمنع أو عقاب هؤلاء.

فإذا استهدفت أعمال العنف الذى ينخرط فيه اللاجئون مهاجمة مقر البعثة الدبلوماسية لبلادهم فى بلد الملجأ، فليس بكاف لكى تدفع دولة الملجأ المسئولية عن تلك الأفعال عن طريق تعويض الضرر أو معاقبة القائمين على الهجوم بعد وقوعه، ما لم يثبت أنها اتخذت كافة الاحتياطات الضرورية لمنع وقوع هذا الهجوم أصلاً.

فإذا كان اللاجئون قد خططوا لمهاجمة مقر البعثة الدبلوماسية أو الممثلين الدبلوماسيين لبلادهم، وأصبحت هذه الخطة معروفة لدى السلطات الملحية، فمن واجبها- طبقا لاتفاقية فيينا عام ١٩٦١ والخاصة بالعلاقات والبعثات الدبلوماسية- أن تمنع حدوث مثل هذا الاعتداء عن طريق احتجاز الأشخاص المشتبه فيهم أو إبعادهم عن العاصمة أو تى طردهم فى الحالات التى يشكل وجود مثل هؤلاء على إقليمها خطراً جسيماً على السلام العام للدولة، وعن طريق حماية مقر البعثة الدبلوماسية أو أشخاص الممثلين الدبلوماسيين المتعرضين للاعتداء أيضا.

ومن ثم فمع ملاحظة ضرورة التزام دولة الملجأ بكفالة حقوق الإنسان للأجانب عموماً وللاجئين خصوصاًفيما يتعلق بحرية التنقل والحركة وإنشاء الجمعيات والتنظيمات، فإن مثل هذه الحريات يجب تقييدها فى ظروف معينة من أجل حماية الدبلوماسيين الأجانب من أى خطر متمل. لكن إجراءات التقييد تلك لا يجب أن تطبق عموماً وبلا تمييز، وإنما ضد اللاجئين الذين تقوم ضدهم شكوك جدية للتخطيط لمثل هذا الهجوم.

هوامش البحث

انظر :

Atle Grahl-Madesen, The Stutus of Refugees in International Law, (Leiden : A.W.Sijjthoff, 1972, Voll II, .PP.131et seq.)

G.Coles, Approaching The Refugee Problem today, in G. Loescher, L. Manahan (eds), Refugees and International Relations, Oxfrd Univ. Press, 1985, P.P.373-410.

٢ – وهو الأمر الذى راعته اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التى تنظم بع جوانب مشكلة اللاجئين فى أفريقيا عام ١٩٦٩ ينما ألفت إلى تعريف اللاجئين كما ورد فى اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول اللجوء الإقليمى الصادر عن الأمم المتحدة عام ١٩٦٧، ما ينطبق على ظروف وأبعاد مشكلة اللاجئين داخل افريقيا. فقد جعلت اللاجىء كل من يطر بداعى العدوان الخارجى أو الاتلال أو السيطرة الأجنبية أو أحداث تعكر الصفو العام تعكيراً خطيراً، سواء فى جزء من بلده الأصلى أو فى بلد جنسيته أو فى كامله إلى مغادرةمكان إقامته المعتادةبحثاً عن ملجأ فى مكان آخر خارج بلده الأصلى أو بلد جنسيته. وهو التعريف الذى حاول الخبراء المجتمعون فى سان ريمو تبنيه عام ١٩٨١ بدلاً من تعريف اتفاقية عام ١٩٥١.

وأنظر فى الحاجة إلى إعادة تعريف اللاجىء:

A. Shocknove, Whois a Refugee? **Ethics**, 1985, No. 95,P.P.274-248.

Hward Adelman,Refuge or Asylum: A Philsophical ersective,**Journal of**

Refugee Studies,1988,Vol I, No. 1, .P.P. 7-19

٣) انظر فى تطورات الظاهرة وتحدياتها:

Glenn Hastedt, Kay Knickrehm, Domestic Voilence, Refugee Flows and International Tension, Journal of Refugee Studies, 1988, V.1, No.3-4, P.P. 260-276

David Martin, Large- Scale Migrations of Asulum Seekers, AJLL, 1982, V.76,P.P.598-609.

Sadruddin AgaKhan, Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons,Recueil Des Cours, 1976, V.149, I,P.P. 287-301.

M.Teitelbaum, Immigratin, Refugees and Foreign Policy, International Organisations, 1984, V.38,II,P.P. 129-150.

4) Guy s. Bodwin-Gill, The Refugee in International Law, (Oxford: Clarendon ress, 1983, 1983, P.P. 240 et seq).

٥) انظر فى التمييز بين الجرائم السياسية والجرائم غير السياسية وأحكام المحاكم الدولية:

د.برهان أمر الله، حق اللجوء السياسي: دراسة فى نظرية حق الملجأ فى القانون الدولى، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٣).

د. حمدى الغنيمى، الملجأ فى القانون الدولى، رسالة دكتوراة غير منشورة نوقشت بكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية عام ١٩٨٦.

٦) أنظر فى ممارسات الدول ومدياعتمادها المعايير السياسية فى السماح بق اللجوء.

Zucker, Zucker, the Uneasy Trioka in US Refugee Policy, Journal of Refugee Studies, 1989, V.2, No.3, P.P. 359-372.

Alona Evans, Political Refugees and the US Immigration Laws, AJIL, 1972, V.66, P.P. 571-585.

Sam Blay, A.Zimmermann, Recent Changes in German Refugee Law, AJIL, 1994,V.88, P.P. 361-378.

7) Glenn, Op. Cit., P.262.

8) Smail Balic, Destruction of the Bosnia Architectural Heirtage, Jurnal f Islamic Studies, 1994, V.5, No.2, P.P. 268-273.

9) Glenn, Op. Cit., P.263

E.Khiddu Makubuya, the Legal Condition of Refugees in Uganda, Joural of Refugee Studies, 1994,V.7, No.4, P.P.402- 410.

(١٠) د. محمود شريف بسيونى وآخران، (إعداد)، حقوق الإنسان، (بيروت: دار العلم للملايين، ١٩٨٩، م٢، ص ١٨٠).

(١١) انظر فى تطبيق الولايات المتحدة للمادة ٢/٣٣ بشأن الهجرات القادمة من هايتى فى:

AJil, Vol. 83, 1989, p.p. 906-910

12) Grahl- Madsen, op. cit, Vl II, P. 131.

13) Glenn, op. cit., p. 262.

14) Alona E.Evans, Observation on the Practice of Territorial Asylum in The United, Nations AJil, Vol 56, 1962, P.P 148-157.

15) Glenn, op.cit., p. 267.

16) Grahl- Madsen,op.cit, bol II, P.137.

17) Ibid, Vol II, P. 166.

(٥)

«مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين»

د. حافظ العلوي

أ- تأسيس المفوضية السامية :

تعتبر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين بحكم مهمتها الإنسانية المحضة وفى ضوء إنجازاتها من أهم المؤسسات الحضارية الراقية التى أنشأها المجتمع الدولى المعاصر، ولذا لا يستغرب منحها جائزة نوبل للسلام مرتين.

والمفوضية عضو أو جهاز فرعى للجمعية العامة للأمم المتحدة تقوم بأداء مهمة حماية ومساعدة اللاجئين والبحث عن الحلول الدائمة لمشاكلهم بإشراف وتوجيه من المجلس الاقتصادى والاجتماعى لهذه الجمعية الأممية ومن اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامى المؤلفة من ٥١ دولة من بينها جمهورية مصر العربية.

وقد أنشئت المفوضية السامية لشئون اللاجئين فى بداية سنة ١٩٥١ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣١٩ (د ٤) المؤرخ فى ٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٩. وصادقت بقرارها رقم ٤٢٨ (د- ٥) المؤرخ فى ١٤ كانون الأول ١٩٥٠ على نظامها الأساسى الملحق بهذا القرار الأممى.

وبما أن اللجوء حالة ومحنة يرجى أن تكون مؤقتة وعودة اللاجئ إلى بلده الأصلى ليعيش فيه بأمان هى الوضع الطبيعى المأمول، فإن الجمعية العامة قد قررت فى المادة الخامسة من النظام الأساسى للمفوضية الآنف الذكر أن تكون ولاية هذه المؤسسة الدولية مؤقتة وحددت لها ابتدائيا مدة ثلاث سنوات أى لغاية ١٩٥٣/١٢/٣١ وطلب من الجمعية العامة دراسة إمكانية التمديد بعد التاريخ إذا اقتضى الأمر ذلك.

غير أنه ويا للأسف استمرت حالات اللجوء فى العالم ومددت ولاية المفوضية عدة مرات لخمس سنوات ومازال التمديد ساريا إلى يومنا هذا مع ارتفاع مذهل لعدد اللاجئين والمحتاجين إلى الحماية الدولية إلى ٢٦ مليون شخص فى ١٩٩٥/١٢/٣١.

ولقد بلغ عدد المفوضية الذى نرجو أن لا يكون مديدا ٤٥ سنة فى العام الماضى – ١٩٩٥ – حين احتفلت منظمة الأمم المتحدة بعيدها الخمسين، وتجدر الإشارة إلى أن المفوضية لم تكن المؤسسة الدولية الأولى التى عنيت بتأمين الحماية و / أو المساعدة الدولية للاجئين. فلقد سبقتها فى هذا المجال من العمل الإنسانى ثلاث مؤسسات أخرى وهى:

أولا: – مكتب مفوض عصبة الأمم للاجئين الذى أنشئ سنة ١٩٢١ وتولى إدارته المفوض النرويجى المرموق فريد تجوف نانسن من سنة ١٩٢١ إلى ١٩٣٠. ولقد ساعد مفوض عصبة الأمم حوالى مليون ونصف لاجئ فروا إثر اندلاع الثورة الروسية إلى أوروبا وتركيا وآسيا الصغرى والصين، وحوالى ٣٢٠,٠٠٠ أرمنى الذين نجوا من المذبحة المعلومة إلى الشرق الأوسط وباقى بقاع العالم لاحقا، هذا بالإضافة إلى حوالى ٣٠,٠٠٠ أشورى وكلدانى وغيرهم المتواجدين فى الشرق الأوسط والذين كانوا خاضعين سابقا للحكم العثمانى.

ثانيا : مكتب المفوض السامى للاجئين الذى أسس سنة ١٩٣٣ إثر فرار آلاف اللاجئين من ألمانيا.

ثالثا : إدارة الأمم المتحدة للغوث وإعادة التأهيل.

أنشئت فى واشنطن فى ديسمبر ١٩٩٤ وقامت بتقديم المساعدات لضحايا الحرب العالمية الثانية فى أوروبا وقدمت العون لحكومات الدول المتحالفة ضد ألمانيا النازية من أجل عودة أكثر من ستة ملايين من اللاجئين والنازحين، غير أنه ورغم انتهاء الحرب العالمية الثانية، بقى حوالى ثمانمائة ألف نازح ولاجئ فى أوروبا بدون حل وموطن لاعتبارات سياسية وعرقية، كما أن ٢٥٠,٠٠٠ من بينهم كانوا يتلقون مساعدات من طرف حكومات متعددة فى أوروبا وأفريقيا والشرق الأدنى.

ولذا، فقد أضحى لازما إنشاء منظمة تعنى بمشاكل اللاجئين العالقة، وفعلا تمت المصادقة فى كانون الأول من سنة ١٩٤٦ على النظام الأساسى للمنظمة الدولية للاجئين والتى باشرت عملياتها ابتداءً من شهر تموز ١٩٤٧ إلى حين إنشاء المفوضية الحالية فى التاريخ الآنف الذكر.

ب - طبيعة عمل المفوضية:

إن المفوضية السامية تقوم بعمل ليست له أية سمة سياسية وهو عمل إنسانى واجتماعى القاعدة فيه أن يعالج شؤون مجموعات وفئات من اللاجئين أيا كان دينهم وعرقهم واتجاههم السياسى وبكل تجرد. ولتحقيق هذا الهدف النبيل، منحت للمفوض السامى إمكانية الاستقلالية وعدم التأثر بتدخلات الحكومات المختلفة من خلال انتخابه مباشرة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة على غرار أمين عام المنظمة الأممية. وهذه ميزة عظيمة تدل على الأهمية الخاصة التى يوليها المجتمع الدولى لمحنة اللجوء فرارا من الاضطهاد كمشكل إنسانى صرف يقتضى تأمين الحماية والمساعدة الدولية من كل الحكومات المعنية.

جـ - أنشطة المفوضية السامية

قامت المفوضية السامية منذ إنشائها وإلى يومنا هذا بكل المهام التى كلفت بها وفى كل بلدان العالم من تأمين الحماية الدولية والمساعدة الغذائية والصحية والتعليمية وغيرها لكل اللاجئين فرادى وجماعات. كما أنها ساهمت بالتعاون والتنسيق مع حكومات بلدان الملاذ والأصلية للاجئين ودول ثالثة فى إيجاد الحلول الدائمة سواء كانت عودة طوعية أو إعادة توطين أو إدماج محلى حسب الامكانات المتوفرة. غير أن أفضل حل تسعى المفوضية لتحقيقه هو العودة الطوعية الآمنة والكريمة للاجئين أى الرجوع إلى الوضع الطبيعى لكل إنسان حيث يعيش فى وطنه متمتعا بالسلامة وبحقوق الإنسان السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية.

١ - الحماية الدولية:

إن فقدان المواطن للحماية الطبيعية لحكومة بلده وطلبه التمتع بالحماية الدولية للمفوضية السامية وضع شاذ حتم على المفوضية التدخل لدى سلطات بلدان الملاذ من أجل تأمين هذه الحماية الأممية لأعداد هائلة من اللاجئين أفرادا كانوا أم جماعات بناء على نظامها الأساسى أو بموجب دورها فى مراقبة حسن تطبيق بنود اتفاقية جنيف لسنة ١٩٥١ وملحقها الصادر سنة ١٩٦٧.

وفى هذا المضمار نصت المادة الأولى من الفصل الأول للنظام الأساسى لمكتب المفوض السامى على أن هذا الأخير يقوم تحت سلطة الجمعية العامة بمهمة تأمين الحماية الدولية تحت رعاية الأمم المتحدة للاجئين الذين تشملهم أحكام هذا النظام الأساسى.

وحيث إن المفوضية أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية وبداية الحرب الباردة بين المعسكرين السياسيين الشيوعى والغربى، فإنها نشطت فى تأمين الحماية للحالات الجديدة من اللجوء وفى مقدمتها اللاجئون المجريون بعد أحداث الفصل الآخر من سنة ١٩٥٦، ثم اللاجئون الصينيون الفارون من المناطق القارية إلى هونغ كونغ، واللاجئون الفارون من أوروبا الشرقية إلى أوربا الغربية عبر النمسا وأخيرا وليس آخرا اللاجئون الجزائريون اللذين فروا إلى كل من المغرب وتونس، ويعتبر اللجوء الناجم عن الأزمة الجزائرية سنة ١٩٥٧ أول حالة طوارئ للاجئين فى شمال أفريقيا تدخلت فيها المفوضية بعد تأسيسها.

لكن حالات اللجوء استمرت فى الظهور فى كل قارات العالم بعد الستينيات وإلى نهاية هذا القرن، مما ضاعف من نشاط المفوضية فى التدخل- لدى الحكومات بقصد فتح حدودها والسماح للاجئين من اجتيازها للتمتع بالحماية الدولية. ولقد قام بهذه المهمة سنة ١٩٩٥ أربعة آلاف موظف يمثلون ٨٠ فى المائة من مجموع موظفى المفوضية وذلك فى ١١٥ قطراً بواسطة خدمات ٢٠٧ مكتب.

وبما أن عددا من الدول لم تصادق على الصكوك الدولية المتعلقة بحماية اللاجئين، فإن دور المفوضية أساسى وضرورى لتأمين التمتع بالحماية الدولية حيث إن مكاتب المفوضية تقوم مباشرة بتحديد صفة اللاجئ، بالنسبة للمجموعات والحالات الفردية.

كما أن المفوضية تقوم بذات الدور فى بعض الدول المصادقة على الصكوك الخاصة باللاجئين لأن حكومات هذه الأخيرة لم تقم بواجباتها فيما يخص وضع الآليات اللازمة لدراسة طلبات اللجوء وكذا النصوص التطبيقية لاتفاقية جنيف لسنة ١٩٥١ وملحق سنة ١٩٦٧ وأن هذا العامل والمصادقة على صكوك اللاجئين المصحوب بشرط الاستثناء الجغرافى يزيد من أعباء المفوضية من حيث عدد الموظفين العاملين فى مجال الحماية الدولية من جهة ولزوم تدخلها المباشر لتأمين الحماية الفعلية والمنظمة للاجئين.

وتأمل المفوضية فى أن ينحصر دورها فى المستقبل بالنسبة للدول المصادقة على الصكوك الدولية الخاصة باللاجئين فى مجال المراقبة والدعم الفنى.

واذ نحن مقبلون على نهاية القرن العشرين بلغ عدد الأشخاص الذين يشملهم اختصاص المفوضية من لاجئين وغيرهم ٢٦,١ مليون فى ٣١ ديسمبر ١٩٩٥.

ويصنفون كما يلي:

- اللاجئون	١٣,٢٣٦,٥٠٠ مليون
- انمائدون	٣,٣٣٩,٠٠٠ مليون
- النازحون الداخليون/ المهجرون	٤,٦٦٢,٢٠٠ مليون
- غيرهم ممن يدخلون في نطاق اختصاص المفوضية	٤,٨٦٥,٠٠٠ مليون

أما التوزيع الجغرافى لهذه الفئات التى ترعاها وتحميها المفوضية، فهو كالآتى:

اللاجئون

أفريقيا	٥,٤٣٣,٥٠٠ مليون
اسيا والبلدان المحيطة	٨٨٧,٨٠٠ مليون
- أوروبا	٢,٥٦٢,٨٠٠ مليون
- أمريكا وجزر الكاريبي	٩١٧,٤٠٠ مليون
وسط وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣,٤٣٥,١٠٠ مليون
المجموع	١٣,٢٣٦,٥٠٠ مليون

العائدون

أفريقيا	٢,٠٨٥,٤٠٠ مليون
آسيا والبلدان المحيطة	٣,٥٧٥,٠٠٠ مليون
- أوروبا	١,٠٥٣,٠٠٠ مليون
- أمريكا وجزر الكاريبي	٢,٥٥,٠٠٠ مليون
وسط وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٧,٢٦٣,٠٠٠ مليون
المجموع	٣,٣٣٩,٥٠٠ مليون

- غـيـرهم من الأشـخـاص الذين يشـملهم اختصاص المفوضية	
- أفريقيا	٣٣٠٠٠
- اسيا والبلدان المحيطة	٤٦,٨٠٠
- أوروبا	٣,٩٧٨,٨٠٠
- وسط وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٢٥٩,٦٠٠
المجموع:	٤,٨٦٥٠٠٠

المهجرون الداخليون:

- أفريقيا	١,٣٤٤,٠٠٠
- آسيا وبلدان المحيط	٢٤٩,٧٠٠
- أوروبا	٢,٥٩٣,٨٠٠
- أمريكا وجزر الكاريبى	٩٠٠٠
- وسط وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط (أفغانستان- قبرص- وطاجيكستان)	٤٦٦,٧٠٠
المجموع:	٤,٦٦٢,٢٠٠

- أهم المجموعات للاجئين فى العالم:

- الفلسطينيون (داخل وخارج منطقة الاونروا)
- السيراليون
- الأفغان
- البوسنيون
- الرونديون
- العراقيون
- الطوارق
- الليبيريون
- الصوماليون
- البوروندين
- الانغوليون
- الفيتناميون
- الموزنبيقيون
- التشاديون
- الأرمن
- الأثيوبيون
- لاجئو ميانمار
- الماليون

٢-المساعدة

– إن المفوضية تقوم بتحديد الحاجيات الأساسية للاجئين الموجودين فى المخيمات والوسط الحضرى وتعرض برامجها والميزانية الخاصة بالمساعدة على أنظار اللجنة التنفيذية فى اجتماعها السنوى من أجل الموافقة عليها ثم تعرضها على الدول المانحة من أجل الحصول على الموارد المالية اللازمة لتنفيذها.

وتشمل هذه المساعدة الملجأ والتغذية والماء والمرافق الصحية والعلاج والأدوية والتعليم الأساسى. ثم إن المفوضية تحدد ميزانية كل برنامج لمساعدة اللاجئين والأشخاص اللذين يشملهم اختصاصها حسب المساهمات المالية التى تحصل عليها من الدول المانحة.

ولقد ساعدت المفوضية بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٣١الفئات الآتية فى كل أنحاء العالم:

اللاجئون :	العدد
أفريقيا	٤,٤٧٣,٢٠٠
– آسيا والدول المحيطة	٤٨٤,٢٠٠
– أوروبا	٧١١,١٠٠
– أمريكا وجزر الكاريبي	٤٩,٩٠٠
آسيا الوسطي وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣,١٣٣,٠٠٠
مجموع اللاجئين المساعدين :	٨,٨٥٧,٩٠٠
العائدون:	
أفريقيا	٢,٠٨٢,٣٠٠
– آسيا والدول المحيطة	٢٨٣,١٠٠
أوروبا	٣٠٠
– أمريكا ودول الكاريبي	٣١,٥٠٠
– آسيا الوسطي وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٣٥٨,٧٠٠
المجموع:	٢٧٥,٦٠٠
أشخاص من اختصاص المفوضية:	
– أفريقيا	١,٦٠٠
– آسيا والدول المحيطة	٣٩,٤٠٠
– أوروبا	١,٥١٣,٩٠٠
– أمريكا ودول الكاريبي	٨٠٠
– وسط وجنوب غرب آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا	١,١٠٠
المجموع	١,٥٥٦,٧٠٠
النازحون	٢,٦٢٣,٥٠٠

لقد بلغت الميزانية الإجمالية للمفوضية لسنة ١٩٩٥ ١,٣٠٧,٠٣١,٠٠٠

أما ميزانية البرامج العامة للمساعدة التى وافقت عليها اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامى فى أكتوبر ١٩٩٥ فقد بلغت ٤٤٥,٣٢٧ ألف دولار أمريكى.

٣ - الحلول الدائمة:

إن مهمة المفوضية لا تنحصر فى تأمين الحماية والمساعدة للاجئين فحسب بل تتعداها إلى القيام بدور نشيط من أجل التدخل قصد إيجاد حلول دائمة لمشكلتهم وسوف يتم التطرق لهذا الموضوع فى عرض آخر للمفوضية خلال هذه الندوة.

ج - اللاجئون في العالم العربي:

– إن العالم العربى بمناطقه الثلاث الشرق الأوسط والمغرب العربى ودول القرن الأفريقى يحتل موقعا استراتيجيا ومهما بالنسبة لميادين عدة منها أزمات اللاجئين. إن البلدان العربية المحاذية لأقطار أفريقية وآسيوية تصدر أيضا اللاجئين بنسبة محدودة. وأهم بلد فى هذا المضمار وهو العراق، ويقدر مجموع اللاجئين فى البلدان العربية بحوالى ١,٤٠٠,٠٠٠ لاجئ من جنوب غرب آسيا والقرن الأفريقى ومن الشرق الأوسط، هذا بالإضافة إلى اللاجئين الفلسطينيين الموجودين فى سوريا ولبنان والأردن، وتقوم المفوضية بمهمة حماية ومساعدة هذه المجموعات من اللاجئين من خلال مكاتبها التى أنشئت فى غالبية هذه الدول قبل أزمة الخليج لسنة ١٩٩٠ وبعدها. ودور المفوضية نشيط وأساسى سواء كانت الدول المضيفة مصادقة على الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين أم لا.. لأنه لم يتم بعد اتخاذ التدابير اللازمة للاستغناء عن خدمات المفوضية فى مجالى الحماية والمساعدة.

إن أزمة الخليج وفرار جزء كبير من الكويتيين إلى الخارج كان من شأنه إيقاظ وعى دول المشرق العربى عامة ودول الخليج خاصة ما لا أن اللجوء، قد يضطر إليه أى شعب لأن الأزمات تحدث بغتة وتحتاج إلى معالجة دولية سريعة وناجعة. غير أنه باستثناء العراق والصومال والسودان والصحراء الغربية، فإن تدفقات اللاجئين فى خارج العالم العربى ضعيفة، وأغلب الدول العربية هى ملاذ للاجئين أكثر منها مصدر لهم.

وفيما عدا المغرب العربى والقرن الأفريقى واليمن ومصر، فإن باقى الدول العربية لم تصادق بعد على الصكوك بصفة منظمة وبالتالى فهى ترحب بدور المفوضية ومساعدتها.

وإن المفوضية التى تعى بهذا النقص بذلت ومازالت تواصل جهودها فى مجالى التدريب والإعلام فى كل الأوساط المختصة من أجل رفع مستوى الوعى بقضايا اللجوء والإفادة من خبرتها لكى تتمكن الأجهزة الحكومية من تحمل كامل مسؤولياتها فى تحديد صفة اللجوء وضمان تمتع اللاجئ بحقوقه الأساسية فى الأمان والكرامة إلى حين انقضاء حالة اللجوء وعودته إلى بلده الأصلى.



(٦)

«الحلول لأزمات اللاجئين»

أ. كريم الأتاسي

المقدمة

أولاً: الحلول التقليدية في إطار النظام الدولي للاجئين

١ - الفئات البشرية

أ - اللاجئون (اتفاقية عام ١٩٥١ - ١٩٦٩)

ب - النازحون

٢ - الدول بالأرقام

أ - دول اللجوء

ب - دول الأصل

جـ - الدول المانحة

٣ - المنظمات

أ - المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

ب - الهيئات الدولية الأخرى

جـ - المنظمات غير الحكومية

٤ - الحلول التقليدية

أ - العودة الطوعية

ب - الاندماج فى بلد اللجوء

جـ - إعادة التوطين فى بلد ثالث

ثانيا: المفاهيم الجديدة لمعالجة أزمات اللاجئين

١- أزمات اللاجئين بعد انتهاء الحرب الباردة

٢- نحو مفهوم جديد للأمن العالمي : أمن البشر

أ – أمن الدول

ب – الأمن الجماعى

جـ – الأمن المشترك

د – أمن البشر

٣- التدخل الإنساني الحديث : حماية أمن البشر

أ – ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الإنسانى

ب – أسس التدخل الإنسانى الحديث

جـ – مجلس الأمن والتدخل الإنسانى

٤- الاستراتيجيات الناشئة لمعالجة أزمة اللاجئين

أ – الوقاية

ب – التركيز على دول الأصل

جـ – الشمولية

المقدمة

لقى رئيس جمهورية رواندا جوفينال هابياريمانا ورئيس جمهورية بوروندى سايبريان نتاريامیرا حتفهما فى حادث تحطم طائرة فى ٦ نيسان/ أبريل عام ١٩٩٤. وفى حين لا يزال سبب تحطم الطائرة مجهولا، إلا أنه من الواضح أن استعدادات تفصيلية كانت قد اتخذت فى رواندا للقيام بمذبحة ضد السكان التوتسى والسكان الهوتو المعتدلين، وفى أثناء هجمات اتسمت بوحشية لا توصف، ارتكبها رجال ونساء من عامة الناس فضلا عن ميليشيات الهوتو، يعتقد أن ما لا يقل عن ٥٠٠٠٠٠ شخص قد قتلوا، ويقدر بعض المعلقين أن يكون رقم القتلى أكثر كثيرا. وقد صاحبت حوادث القتل وتبعتها عمليات تشريد ضخمة للسكان فى منتصف شهر تموز/ يوليه عام ١٩٩٤، حينما قام، فى فترة زمنية استمرت بضعة أيام، ٨٠٠ ألف شخص تقريبا (معظمهم من الهوتو) بالفرار إلى زائير، وذلك خشية التعرض لأعمال انتقامية من جانب القوات المتقدمة التابعة للجبهة الوطنية الرواندية. غير أن هذه التدفقات لم تكن مجرد تحركات للاجئين، إذ كان النزوح من رواندا فعلا عملية إجلاء محسوبة للسكان الهوتو بتشجيع من الحكومة المتقهقرة، ومما يؤكد الطبيعة الاستراتيجية لهذه الحركة، أن أعضاء الحكومة المطردة أكدوا سيطرتهم على مخيمات اللاجئين، وقاموا بدور مهيمن فى توزيع المساعدات.

وللتصدى لمثل هذه الأزمات، اضطرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها إلى إعادة تقييم مدى ملاءمة النهج التقليدى لمعالجة مشاكل النزوح الجماعى وبدأت تتبنى استراتيجيات جديدة.

أولا: الحلول التقليدية في إطار النظام الدولي للاجئين:

فى السنوات الخمسين منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، كرس المجتمع الدولى قدرا كبيرا من الجهد والموارد لمعالجة مشكلة اللاجئين، ونتيجة لذلك تقوم فى الوقت الحاضر شبكة معقدة من المؤسسات والقوانين، والاتفاقات التى تستهدف بصورة معينة تلبية احتياجات الأشخاص الذين أجبروا على مغادرة وطنهم، وهذه الشبكة التى يشار إليها فى بعض الأحيان على أنها «النظام الدولى للاجئين، تديرها وتنسق نشاطها المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التى كانت قد أنشئت فى عام ١٩٥١ بمسؤولية قانونية، هى التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين.

١- الفئات البشرية

أ- اللاجئون

اللاجئون هم من اضطروا إلى قطع علاقاتهم مع بلدهم الأصلى، وهم لا يستطيعون الاعتماد على حكوماتهم لحمايتهم، وهذا ما يميزهم عن غيرهم من المهاجرين مهما كانت درجة يأسهم، وعن غيرهم ممن يحتاجون إلى مساعدة إنسانية. ولما كان اللاجئون لا يستطيعون الحصول على الحماية القانونية والاجتماعية التى من المفترض تقديمها من جانب حكومة تسير سيرا سليما، فقد كان لابد من وضع ترتيبات خاصة للاستجابة لوضعهم الخاص من قبل المجتمع الدولى.

وتم تعريف اللاجئ بموجب النظام الأساسى للمفوض السامى للأمم المتحدة لشئون اللاجئين واتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١ على أن كل شخص «يخشى -لدواع حقيقية- أن يناله أى اضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الرأى السياسى ويكون خارج البلد الذى يحمل جنسيته ولا يستطيع أو لا يرغب بسبب هذه الخشية أو لأسباب أخرى غير اختياره الشخصى أن يحتمى بهذا البلد».

غير أنه منذ عام ١٩٦٣، رأت منظمة الوحدة الأفريقية أن هناك حاجة إلى معاهدة إقليمية بخصوص اللاجئين تراعى خصائص الوضع فى أفريقيا. وجاءت اتفاقية عام ١٩٦٩ التى تحكم الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين فى أفريقيا لتوسع تعريف اللاجئ ليشمل كل من اضطر إلى مغادرة بلده لا بسبب الاضطهاد فقط بل أيضا بسبب «العدوان الخارجى»، أو الاحتلال، أو السيطرة الأجنبية أو الحوادث التى تخل بالأمن العام إخلالا خطيرا سواء فى كل أنحاء البلد الأصلى أو بلد الجنسية أو فى أجزاء منه». كما أصدرت بلدان أمريكا الوسطى ومنها المكسيك وبنما فى عام ١٩٨٤ إعلانا يستند إلى تعريف منظمة الوحدة الأفريقية ويضيف إليه معيار «انتهاكات حقوق الإنسان على نطاق واسع». وهذا الإعلان المعروف بإعلان قرطاجنة بشأن اللاجئين ليس ملزما رسميا ولكنه أصبح أساسا للسياسة المتبعة فى امريكا الوسطى فى هذا المجال وأدرج فى التشريع الوطنى فى عدد كبير من الدول.

وكان من شأن التعريف الواسع فى كل من اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وإعلان قرطاجنة توفير الحماية الدولية لعدد كبير من الناس لم تكن تشملهم اتفاقية عام ١٩٥١

ولكنهم اضطروا للتحرك لأسباب كثيرة منها الاضطهاد، وانتهاكات حقوق الانسان على نطاق واسع، والنزاعات المسلحة، وانتشار العنف - ولهذه التعاريف الواسعة أهمية خاصة فى حالات التدفق الكبير التى يصعب فيها فحص ادعاء كل فرد على حدة بحقه فى الحصول على وضع اللاجئ.

وتعريف اللاجئ تعريفا واسعا بسبب الاعتبارات الإقليمية يوفر المرونة المطلوبة فى العمل الدولى لمصلحة الأشخاص الذين اضطروا لمغادرة بلادهم، ولكنه أضاف أيضا عنصر تعقيد جديد لأن الشخص الذى يعتبر لاجئا فى أحد الأقاليم لا يكون بالضرورة لاجئا فى إقليم آخر.

ب - النازحون

فى كثير من الحالات كانت الجمعية العامة للأمم المتحدة والأمين العام يطلبان من المفوضية رعاية مجموعة الناس- يشار إليهم عادة أنهم «أشخاص يشملهم اهتمام المفوضية» - لا تشملهم اتفاقية عام ١٩٥١ ولا التعاريف الإقليمية الواسعة. فقد اعترف مثلا بأن هناك مجموعات من النازحين أو المشردين داخليا تحتاج إلى حماية دولية مثل الأكراد فى شمال العراق والمدنيين فى بعض أجزاء البوسنة والهرسك.

وتبين التجربة القريبة العهد حول العالم من أفغانستان إلى أنغولا ومن الصومال إلى سريلانكا أن محنة الأشخاص المشردين داخل بلدهم تكون فى أحيان كثيرة سيئة بنفس درجة حالة اللاجئين، أو ربما أسوء منها. وفى حين أنهم يتمتعون ظاهريا بالحماية من دولتهم، إلا أن كثيرين من الأشخاص المشردين داخليا فى العالم يكونون محتجزين فى مواقع فى مناطق الصراع حيث لا تقوم سلطة حكومية، وحيث يتعرضون لعمليات ترويع متكررة والنقل إلى مواقع جديدة من جانب القوات المتحاربة. وفى عدد متزايد من الحالات يبقون فى بلد الأصل ليس باختيارهم، ولكن، لأنهم منعوا من التماس اللجوء فى دول مجاورة وقريبة.

إن اختصاص المفوضية هو توفير الحماية «للاجئين» الذى عبروا الحدود الدولية والسعى للوصول إلى حلول دائمة لهم. ونظراً لأن النازحين يبقون داخل حدود بلدهم، فإنهم لا يعتبرون «لاجئين» بموجب النظام الأساسى للمفوضية أو بموجب الصكوك

القانونية الدولية أو الاقليمية، غير أن المفوضية ساهمت فى السنوات الأخيرة فى برامج تتعلق بالنازحين فى ظروف. وقد حدث تطور هذه المعايير بالتدريج، وتشدد المفوضية على أن تطبيقها لا يمكن أن يكون تلقائيا فى كل حالة.

وكانت الجمعية العامة قد حددت شرطين إلزاميين لمشاركة المفوضية فى برامج لصالح النازحين، إذ يجب أن يكون هناك: طلب محدد من الأمين العام للأمم المتحدة، أو من جهاز رئيسى مختص فى الأمم المتحدة مثل الجمعية العامة أو مجلس الأمن، أو المجلس الاقتصادى أو الاجتماعى، ولكن نظرا لضخامة حجم مشكلة النازحين على النطاق العالمى، فإنه يبدو واضحا أن المفوضية لا يمكن أن تضطلع بالمسؤولية فى كل حالة يلتمس فيها تدخلها. وقد بات ضروريا للمفوضية أن تنقح مرة أخرى معاييرها التنفيذية، كى ما تشمل النظر فى اتخاذ إجراء لصالح النازحين داخليا فى الحالات التى توجد فيها صلة مباشرة مع أنشطة المفوضية بموجب ولايتها الأساسية التى تقضى بتوفير الحماية للاجئين والسعى إلى إيجاد حلول لمشاكلهم. ويشمل ذلك الحالات التى يكون فيها:

* النازحون موجودين فى مناطق اللاجئين العائدين إلى الوطن أو عائدين إليها، أو المناطق التى يتوقع أن يعود إليها اللاجئون.

* الأسباب نفسها هى التى تسبب فى نزوح النازحين وتدفقات اللاجئين على حد سواء.

* وجود مزايا تنفيذية أو إنسانية فى التصدى لهذه المشاكل فى نطاق عملية واحدة، بما فيها مثلا عنصر «عبر الحدود».

* اللجئون والنازحون الخاضعون لظروف مماثلة موجودون معا، وفى حاجة إلى مساعدات إنسانية أو إلى حماية فى نفس المنطقة فى بلد اللجوء.

* احتمال للتحرك عبر الحدود، وأن يكون توفير المساعدات الإنسانية أو الحماية للنازحين سببا يمكنهم من البقاء فى أمان فى بلدهم.

كما تهتم المفوضية السامية بالعائدين وبفئات بشرية أخرى سوف نتطرق إليها لاحقا.

٢ - الدول بالأرقام:

أ - دول اللجوء.

	دول اللجوء العشر الأولي	
دول اللجوء	دول المنشأ الرئيسية	عدد اللاجئين
زائير	بوروندي/ رواندا/ السودان/ أنجولا	١٦٠٠٠٠٠
إيران	أفغانستان/ العراق	١٥٠٠٠٠٠
باكستان	أفغانستان	٨٧٦٠٠٠
السودان	تشاد/ اريتريا/ أثيوبيا/ أوغندا/ زائير	٧٢٧٢٠٠
تانزانيا	بوروندي/ رواندا	٥٥٦٦٠٠
غينيا	ليبيريا/ سيراليون	٦٠٣٨٠٠
الولايات المتحدة	مختلف الجنسيات	٥٩١٧٠٠
اثيوبيا	الصومال/ السودان/جيبوتي/ كينيا	٣٧٧٥٠٠
كوت ديفوار	ليبيريا	٣٠٥٨٠٠
أرمينيا	أذربيجان	٣٠٤٠٠٠

ب - دول الأصل:

	دول الأصل العشر الأولي	
بلد المنشأ	دول اللجوء الرئيسية	عدد اللاجئين
أفغانستان	إيران/ باكستان/ دول الكمنولث المستقلة/ الهند	٢٤٠٠٠٠٠
رواندا	بوروندي/ تنزانيا/أوغندا/ زائير	١٧٠٧٠٠٠
ليبيريا	غينيا/ كوت ديفوار/ غانا/ نيجيريا	٧٢٦٦٠٠
البوسنة والهرسك	كرواتيا/ يوغوسلافيا السابقة/ ألمانيا	٥٥٠٠٠٠
الصومال	جيبوتي/ أثيوبيا/ كينيا/ اليمن	٥٢٦٠٠٠
السودان	أوغندا/ زائير/ كينيا/ أثيوبيا	٥٢٦٠٠٠
أريتريا	السودان	٤٢٦٠٠٠
سيراليون	غينيا – ليبريا	٣٢٦٧٢٣
اذربيجان	ارمينيا	٢٩٩٠٠٠
أنجولا	زائير/ زامبيا/ الكونغو/ ناميبيا	٢٨٣٩٠٠

أهم الدول التي بها نازحون أو آخرون ممن ترعاهم المفوضية	
البوسنة والهرسك	٢٧٠٠٠٠٠
ليبيريا	١٥٠٠٠٠٠
سيراليون	٧٨٢٠٠٠
أذربيجان	٦٦٣١٠٠
أنجولا	٣٠٣٨٠٠
جورجيا	٢٨٠٠٠٠
قبرص	٢٦٥٠٠٠
كرواتيا	٢٣٥٠٠٠
أفغانستان	٢٠٠٠٠٠
غانا	١٧٤٤٠٠

جـ- الدول المانحة:

لجأت معظم لاجئى العالم إلى بلدان من أقل البلدان نموا وإلى دول لا تستطيع تحمل عبء وجودهم دون مساعدة. وفى هذه الحالة، تقدم المفوضية بالتشاور مع حكومات بلدان اللجوء مساعدات مادية تشمل الغذاء والمأوى والمعونة الطبية وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وتمول برامج مساعدة المفوضية من تبرعات الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والأفراد بشكل كلى تقريبا باستثناء مبلغ محدود جدا من الميزانية العادية للأمم المتحدة يخصص بأكمله للنفقات الإدارية. وقد زاد الإنفاق السنوى من أموال التبرعات للمفوضية زيادة كبيرة ووصل فى عام ١٩٩٥ إلى ما يقارب ١,٣ مليار دولار.

الدول المانحة أهم عشر دول مساهمة في المفوضية (١٩٩٥)	
الاتحاد الأوروبي	٢٣٤٣٠٤٩٢٦
الولايات المتحدة	٢٢٦٣٥٣٦٨١
اليابان	١٠٥٢٢٦٥٤٩
هولندا	٧٤٨٣٥٤٩٦
السويد	٦٦٥٣٨٦٩٩
المملكة المتحدة	٤٩٦٤٩٥٧١
النرويج	٤٥٧٨٢٣٨٩
الدانمارك	٤٤٥٩٧٩٧٩
سويسرا	٢١١٢٥٧٤١
ألمانيا	١٧١٤٤٢٥٥

٣- المنظمات الدولية المعنية بشئون اللاجئين:

أ- المفوضية السامية لشئون اللاجئين:

عندما أنشئت عصبة الأمم فى عام ١٩٢٠، كان العالم لا يزال يعانى من عواقب الحرب العالمية الأولى والثورة الروسية وانهيار الامبراطورية العثمانية وما نتج عن هذا كله من تحركات بشرية ضخمة فى أوربا وآسيا الصغرى.

كان فريد جوف نانسن، الذى اشتهر بكشوفه فى القطب الشمالى، يعتقد أن إنشاء عصبة الأمم كان فرصة فريدة لإقامة السلام وإعادة تعمير أوربا المدمرة. وقد نفذ أربع عمليات إنسانية ضخمة بين عامى ١٩٢٠ و١٩٢٢ فأولاً، نظم بالنيابة عن العصبة الجديدة إعادة للوطن لنصف مليون من أسرى الحرب من ٢٦ بلداً يقع أغلبها فى جنوب شرق أوربا والاتحاد السوفيتى. وبعد ذلك، ولما اجتاحت المجاعة المدمرة الاتحاد السوفيتى فى شتاء عام ١٩٢١، طلب إلى نانسن الإشراف على جهود إغاثة ضخمة لنحو ٣٠ مليون شخص كانوا مهددين بالموت جوعاً.

وكانت الحرب العالمية الأولى وما أعقبتها من اضطرابات قد تركت، إلى جانب أسرى الحرب، تركة مثقلة قوامها ١,٥ مليون لاجئ ومشرد بين بلدان كثيرة. وفى خريف عام ١٩٢١، عينت عصبة الأمم أول مفوض سام لشئون اللاجئين وهو نانسن ليكون النقطة المركزية فى جهود الإغاثة، وهو دور ظل يؤديه دون كلل حتى وفاته عام ١٩٣٠. وكان من المشاكل الرئيسية أمام اللاجئين والمشردين عدم حيازتهم أوراق هوية معترف بها دولياً. ولهذا أدخل المفوض السامى الجديد «جواز سفر نانسن» الذى سبق وثائق سفر اللاجئين المعروفة اليوم والتى تصدر بموجب الاتفاقية. وبهذا الجواز استطاع آلاف من الناس العودة إلى ديارهم أو الاستقرار فى بلدان أخرى، وكان أول خطوة فى سلسلة طالت ولكنها لا تزال تتطور من التدابير القانونية الدولية لحماية اللاجئين.

وكانت الحرب بين اليونان وتركيا عام ١٩٢٢ سبباً فى فرار مئات الآلاف م اللاجئين من ديارهم فى تركيا وآسيا الصغرى إلى اليونان، ولما طلب من نانسن إيجاد حل لهذا التفسخ الضخم اقترح تبادل السكان الذى بموجبه انتقل نصف مليون تركى فى الاتجاه الآخر أى من اليونان إلى تركيا، وكانت عصبة الأمم تقدم تعويضاً لإعادة اندماج

المجموعتين، وقد استغرق هذا المشروع الطموح الذى أثار كثيراً من الجدل ثمانى سنوات لاتمامه.

وفى السنوات التالية، أنشأت عصبة الأمم عدة منظمات وعقدت اتفاقيات لمعالجة أوضاع اللجوء الجديدة كلما ظهرت. وكان تعريفها للاجئين هو أنهم مجموعات من الناس يحتمل أن يواجهوا خطرا إذا عادوا إلى بلدانهم الأصلية. وتوسعت فئات القوميات لتشمل بالتدريج الآشوريين والأتراك واليونان والأرمن والأسبان ويهود النمسا وألمانيا، وآخرين غيرهم. وقد بدأت تدابير حماية اللاجئين بمشكل أوراق الهوية ووثائق السفر ثم زاد شمولها مع الزمن لتغطى مجموعة واسعة من المسائل ذات الأهمية الحيوية مثل تنظيم وضعهم الشخصى والحصول على فرص العمل والحماية من الطرد.

وعندما حلت الأمم المتحدة محل عصبة الأمم عام ١٩٤٥، اعترفت منذ البداية بأن مهمة رعاية اللاجئين هى شاغل دولى وأن على المجتمع الدولى، وفقاً للميثاق، أن يتحمل المسؤولية الجماعية عن الفارين من الاضطهاد. وعلى ذلك اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، فى دورتها الأولى التى عقدت فى بداية عام ١٩٤٦، قرارا أرسى أسس أنشطة الأمم المتحدة لمصلحة اللاجئين. وفى هذا القرار أكدت الجمعية العامة أنه لا يجوز إرغام لاجئ أو مشرد على العودة إلى بلده الأصلى إذا أبدى اعتراضات سليمة على ذلك.

كما أنشأت الأمم المتحدة جهازاً جديداً، هو المنظمة الدولية للاجئين وكانت ولايتها حماية مجموعات اللاجئين الذين اعترفت بهم عصبة الأمم، إلى جانب فئة واحدة جديدة ضمت ٢١ مليونا تقريباً من اللاجئين المتفرقين فى أنحاء أوروبا فى أعقاب الحرب العالمية الثانية.

وكان الهدف الرئيسى لهذه المنظمة فى البداية هو الإعادة إلى الوطن ولكن أوضاع السياسة فى الحرب الباردة مالت بالميزان نحو إعادة توطين من كانت عنده «اعتراضات سليمة» على العودة إلى الوطن. وكانت هذه «الاعتراضات السليمة» تشمل «الاضطهاد» أو الخوف منه بسبب العرق أو الدين أو القومية أو الآراء السياسية.

وقد حلت المفوضية السامية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين محل المنظمة الدولية للاجئين عام ١٩٥١. وتعمل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على مساعدة أولئك

الذين أجبروا على الفرار من ديارهم حفاظا على حياتهم أو حريتهم. وفى بعض الأحيان، يتضمن هذا مواجهة تحركات سكانية كثيفة هربا من الصراعات الأهلية أو من كوارث أخرى من صنع الإنسان. ويجب حماية هؤلاء اللاجئين من الأذى الجسدى، ومن الإعادة القسرية إلى بلاد يتعرضون فيها للخطر. كذلك تقدم المفوضية مساعدات مثل الطعام والماء والمأوى، والعناية الطبية. وإضافة لذلك، فإن المفوضية تسعى دائما إلى وضع حلول ثابتة وطويلة الأجل لمواجهة محنة اللاجئين. وهناك ثلاثة حلول ممكنة متاحة للاجئين: العودة الطوعية إلى بلدهم الأصلى؛ الاندماج فى البلاد التى طلبوا اللجوء إليها؛ أو إعادة التوطين فى بلد ثالث.

وتقدم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فى الوقت الحاضر الحماية والمساعدة لأكثر من ٢٧ مليون شخص فروا من الحرب والاضطهاد. وتتوزع أعدادهم على الشكل التالى:

أفريقيا	١١٨١٦٠٠٠
آسيا	٧٩٢١٥٠٠
أوربا	٦٥٢٠١٠٠
أمريكا الشمالية	٩٢٥٠٠٠
اشونيا	٥١٢٠٠
العدد الإجمالي	٢٧٤١٨٩٠٠

هذا العدد يشتمل على ١٣ مليونا من النازحين داخليا وآخرين ممن ترعاهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

ب- الهيئات الدولية الأخرى:

كان المقصود من عمل المفوضية منذ البداية الاشتراك مع سائر أعضاء المجتمع الدولى فى توفير الحماية للاجئين.. ومع تزايد أعمالها وتنوعها، زادت أهمية علاقاتها مع بقية الأجهزة والوكالات فى منظومة الأمم المتحدة، ومع المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية.

وقد استفادت المفوضية من خبرة منظمات الأمم المتحدة الأخرى فى مجالات عديدة مثل: إنتاج الأغذية (منظمة الأغذية والزراعة) والتدابير الصحية (منظمة الصحة العالمية) والتعليم (اليونسكو) ورعاية الطفل (اليونسيف) والتدريب المهنى (منظمة العمل الدولية) . ويضطلع برنامج الأغذية العالمى بدور مهم فى توفير الأغذية الأساسية إلى أن يستطيع اللاجئون أن يزرعوا المحاصيل بأنفسهم أو يحققوا الاكتفاء الذاتى بواسطة أنشطة أخرى. وتتعاون المفوضية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى تعاونا متزايدا فى أمريكا الوسطى وكمبوديا وغيرهما، لأن العائدين كثيرا ما يحتاجون إلى مساعدة إنمائية من أجل إعادة الاندماج بطريقة فعالة فى مجتمعاتهم المحلية الأصلية. وفى حالات كثيرة، لم يستطع فيها اللاجئون العودة إلى الوطن كانت المفوضية تضم جهودها مع البنك الدولى والصندوق الدولى للتنمية الزراعية من أجل تخطيط مشروعات وتمويلها وتنفيذها للاعتماد على النفس، وتشمل هذه المشروعات أنشطة وخططا زراعية لإيجاد فرص العمل للاجئين فى بلدان اللجوء.

ويعتمد النجاح فى معالجة مشاكل اللاجئين ومنع وقوعها على التنسيق الفعال بين جميع الجهات: من حكومية إلى دولية حكومية إلى دولية غير حكومية، وإن كان هذا التنسيق يتحقق أحيانا بتسمية وكالة قيادية مسؤولة عن التنسيق فى عملية بعينها وخصوصا على المستوى الميدانى. وفى أوائل عام ١٩٩٢، أنشأت الأمم المتحدة إدارة الشؤون الإنسانية، وولايتها هى تنسيق استجابة الأمم المتحدة فى حالات الطوارئ الإنسانية المعقدة.

وتعمل المفوضية مع باقى أجهزة الأمم المتحدة فى سياق أوسع يشمل عمليات بناء السلام وصنع السلام. وقد حدث ذلك فى كمبوديا مع السلطة المؤقتة التى أقامتها الأمم المتحدة هناك، كذلك فى يوغوسلافيا السابقة (مع قوة الحماية التى أرسلتها الأمم المتحدة) وفى موزانبيق (مع عمليات الأمم المتحدة هناك).

جـ- المنظمات غير الحكومية

لقد قدمت المنظمات غير الحكومية خدمات متواصلة لقضايا اللاجئين منذ العشرات من السنين. فهى لا تكتفى بتقديم مساعدة ضخمة من مواردها الخاصة، بل إنها كثيرا ما

تكون شريكة للمفوضية فى تنفيذ مشروعات بعينها. ومنذ إنشاء المفوضية عام ١٩٥١، فقد تعاونت مع المنظمات غير الحكومية فى جميع مجالات نشاطها. وهناك أكثر من ٢٠٠ منظمة غير حكومية تتعاون الآن فى برامج المفوضية للإغاثة وتقديم المساعدة القانونية. ويبلغ مجموع المنظمات غير الحكومية التى للمفوضية صلة معها نحو ١٠٠٠ منظمة تشترك بشكل أو بآخر فى عمليات حماية اللاجئين.

٤ - الحلول التقليدية

فى السعى إلى حلول دائمة لمشاكل اللاجئين، تحاول المفوضية أن تساعد الراغبين فى العودة إلى بلادهم. فاذا لم تكن العودة إلى الوطن ممكنة، فإنها تساعد اللاجئين على الاندماج فى بلدان اللجوء. وفى حال عدم إمكانية ذلك، فإنها تساعدهم على الاستقرار من جديد فى بلدان أخرى.

أ - العودة الطوعية

تعتبر العودة الطوعية منذ زمن بعيد من أفضل الحلول لمشاكل اللاجئين، وفى عام ١٩٩٣، عاد أكثر من ١,٨ مليون شخص فى بلدانهم الأصلية، وخصوصا أفغانستان وكمبوديا وأثيوبيا وميانمار والصومال. ويعتمد أسلوب المفوضية فى العودة الطوعية على عدة عوامل أهمها أحوال البلد الأصلى. فإن لم تقتنع المفوضية بأن الظروف الأمنية تسمح بعودة اللاجئين، فإنها لا تشجع على العودة. ولكن يجوز لها أن تسهل حركات العودة التلقائية، ويكون ذلك مثلا بتقديم منح للسفر أو منح عينية كما حدث فى حالة الأفغان العائدين من باكستان وجمهورية إيران الإسلامية. فإذا كانت ظروف البلد الأصلى تسمح بالعودة فإنها تعمل بنشاط على تشجيع هذه العودة وتنظيمها، كما حدث عند نقل ٤١٠٠٠ لاجىء بطريق الجو إلى ناميبيا أو عودة ٣٨٧٠٠٠ لاجئ كمبودى من تايلند فى عام ١٩٩٢ وفى أوائل عام ١٩٩٣ وفى حالات أخرى، تشجع المفوضية العودة وتقدم المساعدة للعائدين ولكنها لا تنظم النقل إلا لمن يعجزون عن وضع ترتيبات لأنفسهم كما حدث عند عودة ١,٧ مليون لاجئ موزامبيقى التى بدأت فى منتصف عام ١٩٩٣،

وعندما تنظم المفوضية العودة الطوعية أو تسهلها، فإنها تحاول- بقدر الإمكان - وضع إطار قانونى لحماية حقوق العائدين ومصالحهم. ومن الخطوات اللازمة لذلك

التفاوض على أحكام العفو وعلى ضمانات عدم توجيه تهم ضد العائدين. وتكون هذه الترتيبات فى شكل اتفاقيات مكتوبة بمناسبة العودة. وكثيرا ما تبرم اتفاقيات ثلاثية بين بلد الأصل وبلد اللجوء والمفوضية تنص على شروط العودة وتقرر ضمانات للعائدين.

ولكن إمكانية العودة قد يشوبها حذر لأن كثيرا من اللاجئين يعودون إلى ظروف من الدمار وعدم الاستقرار، وربما انعدم الأمن تماما. ولهذا تعمل المفوضية على أساليب جديدة للتأكد من أن جهودها فى العودة وفى إعادة الاندماج ستظل مجدية. ففى جنوب شرق أثيوبيا على سبيل المثال، هناك حالة من الحرمان العام، ولهذا لا تفرق المفوضية بين اللاجئين والعائدين والسكان المحليين المتضررين فيما يتعلق بتقديم المساعدات. ولذلك، فقد بذلت المفوضية جهدا تعاونيا مع سائر وكالات الأمم المتحدة ومع المنظمات غير الحكومية يتجاوز ولايتها التقليدية لمحاولة سد احتياجات المجتمع المحلى بأكمله وتثبيت عدد السكان ومنع وقوع حالات تشرد جديدة.

وفى عمليات إعادة أخرى، ما بين امريكا الوسطى أو كمبوديا أو الصومال، كانت المفوضية تختار أسلوب «المشروعات سريعة الأثر» – وغالبا بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى – لمساعدة العائدين ومجتمعاتهم على استعادة الاكتفاء الذاتى. ومن هذه المشروعات، إصلاح المرافق الأساسية أو إعادة بنائها، مثل المدارس والمراكز الصحية والطرق والجسور، أو تشجيع القطاع الزراعى بتقديم البذور والحيوانات والآلات وتسهيلات النقل، أو تشجيع التجارة الصغيرة فى المناطق الريفية. وهذه المشروعات سريعة الأثر تسعى لسد الثغرة التى كانت توجد بين عمليات إغاثة العائدين وجهود التنمية فى الأجل البعيد، وأصبحت بذلك تسمى «جسر العبور إلى التنمية».

ب - الاندماج في بلد اللجوء.

إذا لم يكن من المتوقع حدوث عودة طوعية فى مستقبل قريب فإنه يكون من الأفضل توطين اللاجئين فى البلد المضيف. ولكن هذا غير ممكن إلا بموافقة حكومة بلد اللجوء، ومع تزايد أعداد اللاجئين أصبحت فرص التوطن المحلى محدودة جدا.

والملاحظ، أنه فى البلدان الصناعية توفر نظم الرعاية الاجتماعية الحكومية والمنظمات غير الحكومية أكبر الموارد اللازمة لإعادة إدماج اللاجئين. اما فى البلدان الأخرى، فتدعم المفوضية الدعم بدرجات متفاوتة لمشروعات الاستقرار المحلى فى

المناطق الريفية تتخذ فى العادة شكل المستوطنات. وحينما أمكن تقدم المفوضية الخدمات التعليمية وخدمات التدريب المهنى والنصح لمساعدة اللاجئين على الوصول إلى فرص العمل ووسائل الاعتماد على النفس.

وفى الفترة الأخيرة، ظهر تساؤل حول ما إذا كان اللجوء يجب أن يفضى إلى الإدماج، أو ما إذا كان وسيلة مؤقتة لتوفير الحماية إلى أن تصبح الإعادة إلى الوطن ممكنة. وبالحقيقة، لا تعتبر فكرة الحماية المؤقتة جديدة تماما. فقد استخدمتها دول جنوب آسيا عندما وافقت على قبول أهل الزوارق الفيتناميين ريثما يتم توطينهم فى بلدان ثالثة. كما أصرت باكستان دائما – ولا تزال – على أن العدد الكبير من اللاجئين الأفغان الذين يعيشون فى أراضيها قد منحوا اللجوء مؤقتا فقط، ومن المتوقع عودتهم إلى الوطن حالما تتحس الظروف فى وطنهم.

وفى سياق حالة يوغوسلافيا السابقة، فقد شهدت فكرة الحماية المؤقتة تطويرا منهجيا كوسيلة لحل مشكلات اللاجئين ففى أول مؤتمر يعقد برعاية المفوضية السامية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فى ٢٩ تموز/ يوليه ١٩٩٢ بشأن يوغوسلافيا السابقة ناشدت المفوضية السامية الحكومات أن تمنح الحماية المؤقتة لكافة الأشخاص الذين يهربون من هذا الصراع ومن انتهاكات حقوق الإنسان المصاحبة له فى يوغوسلافيا السابقة.

جـ-إعادة التوطين في بلد ثالث

بالنسبة للاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلى ولا البقاء فى أمان فى بلد اللجوء، يكون الحل الوحيد هو الاستقرار فى بلد ثالث. وهناك بلدان لا تمنح اللجوء إلا بصفة مؤقتة وبشرط إعادة توطين اللاجئين بعد ذلك وحتى فى البلدان التى تفرض هذا الشرط، فربما تفرض الظروف المحلية الاقتصادية والسياسية أو الأمنية نقل اللاجئين إلى مكان آخر. ولا يتخذ قرار إعادة توطين اللاجئ إلا عند عدم وجود خيار آخر يضمن السلامة القانونية والبدنية له.

ولاشك أن إعادة التوطين فى بلد ثالث هو أقل الحلول تفضيلا لمشكلة اللاجئين. وهذا ما نصت عليه إحدى وثائق اللجنة التنفيذية للمفوضية السامية بالأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، حيث اعتبرت أنه يمثل «حل الملجأ الأخير».

وتستلزم إعادة التوطين في بلد ثالث أخذ اللاجئين فى بلد اللجوء الأول الخاص بهم ونقلهم آلاف الأميال عبر العالم، ومساعدتهم على التكيف مع مجتمعات تكون ثقافتها، ومناخها، ولغتها، وهيكلها الاجتماعى غير مألوفة تماما.

وقد ألقى البرنامج لإعادة توطين الفيتناميين فى الثمانينات ظلالا كثيفة على دور إعادة التوطين كحل وسيلة للحماية. وهناك فى الوقت الحاضر اتفاق عام بأن القرار الصادر فى عام ١٩٧٩ بشأن منح إعادة التوطين لأهل الزوارق الوافدين إلى جنوب شرق آسيا، قد لعب دور «عامل جذب» وساعد على إحداث نزوح للأشخاص يصعب التحكم فيه، إذ كان عدد كبير منهم قد ترك وطنه لأسباب اقتصادية واجتماعية، وليس للهرب من الاضطهاد. ونتيجة لهذه التجربة، فقد أصبحت الدول الصناعية حذرة بالنسبة لتقديم التزام غير محدود فيما يتعلق بإعادة توطين مجموعات بأكملها من اللاجئين فى المستقبل القريب.

والواقع، أنه هناك انتقادات سليمة يمكن توجيهها إلى برامج إعادة التوطين السابقة، إلا أن الصورة السلبية إلى حد ما التى تحققت نتيجة لهذا الحل قد طمست الدور الهام الذى يمكن أن تقوم به، وقامت به فعلا، فى حماية اللاجئين الذين تتعرض حقوق الإنسان الخاصة بهم للخطر فى بلد اللجوء الخاص بهم. إذ طوى النسيان فى بعض الأحيان، على حقيقة أن جهد إعادة لتوطين الفيتناميين نفسه لم يبدأ بباعث سياسى للهجرة الوافدة من دولة شيوعية، بل كاستجابة لسياسات بعض دول جنوب شرق آسيا، عندما رفضت منح السفن التى كانت تحمل أهل الزوارق الفيتناميين تصريحا بالرسو، وتم سحبها إلى أعالى البحار. والملاحظ، أن هذه الممارسة القاسية (فضلا عن مشكلة القرصنة) والتى أسفرت عن إزهاق الآلاف من الأرواح، لم تهدأ إلا عندما تلقت الحكومات المعنية تأكيدات بأن غالبية الزوارق، إن لم يكن جميعها، لا يطلبون سوى لجوء مؤقت، حيث إن سيتم توطينهم فى بلدان ثالثة.

وبالرغم من الصعوبات العديدة المصاحبة، إلا أن هناك أسساً متعددة أيضا للتفاؤل بالنسبة لمستقبل إعادة التوطين. فقد أشرفت برامج التوطين الراسخة والواسعة النطاق لجماعات مثل الفيتناميين والمواطنين السوفييت السابقين، على الانتهاء، وتمهد الطريق للبلدان المعنية للقيام بإعادة تقييم جادة لأولويات إعادة التوطين لديها. وأدى انتهاء الحرب الباردة إلى التقليل بدرجة كبيرة من القيمة الاستراتيجية لإعادة التوطين بالنسبة

للبلدان الغربية، ويمكن أن تشجع عددا أكبر من الحكومات على قبول توصيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المتعلقة بتحديد حالات إعادة التوطين المناسبة. وهكذا، فإنه فى حين أنه من غير المحتمل، على ما يبدو ازدياد أعداد اللاجئين الذين تقبلهم الدول الصناعية، إلا أنه من الممكن تحسين نوعية إعادة التوطين كوسيلة للحماية.

وفى عام ١٩٩٣، سعت المفوضية إلى إعادة توطين ٧٥٠٠٠ شخص كانت أكبر مجموعة منهم فى الشرق الأوسط.

ثانياً : - المفاهيم الجديدة لمعالجة أزمات اللاجئين

١ - أزمات اللاجئين بعد انتهاء الحرب الباردة

ولدّ انتهاء الحرب الباردة إحساسا قويا بالتفاؤل إزاء الحالة الدولية للاجئين، ومع انتهاء التنافس بين الدول العظمى، ساد اعتقاد بأن العديد من المنازعات سيتم حلها وأن أعداداً كبيرة من اللاجئين سيستطيعون العودة إلى ديارهم، وأنه سيصبح فى الإمكان تحويل الموارد المستخدمة فى تقديم الغوث إلى الإصلاح والتنمية.

ولكن ما حدث فى الواقع كان على النقيض من ذلك تقريبا. ويبدو حاليا أن التسويات السلمية الناجحة نسبيا (وإن كانت لا تزال هشة) فى بلدان مثل السلفادور وكمبوديا، وموزامبيق، هى الاستثناء وليست القاعدة، وطغت عليها مجموعة جديدة وضخمة جدا من حالات الطوارئ الإنسانية فى مناطق مثل بلدان البلقان والقوقاز ووسط أفريقيا وغريها.

وقد تميزت فترة ما بعد الحرب الباردة بانحلال بعض الدول التى لم تعد تتمتع بالدعم أو الحماية من قبل الدول الكبرى وانتشار الصراعات الداخلية العرقية والقبلية والطائفية. ومن خصائص تلك الأزمات الأخيرة، أن عمليات التشريد الجماعى التى حصلت لم تكن مجرد نتيجة للصراع المسلح، بل كانت أيضا بمثابة هدف لإحدى الفئات المتحاربة وهذا ما حدث فى يوغوسلافيا السابقة مع تطبيق سياسة «التطهير العرقى» الذى أدى إلى إبعاد ما يزيد عن ثلاثة ملايين شخص من ضحايا الصراع المسلح وانتهاكات حقوق الإنسان. ومن جهة أخرى، فقد أدى إلى انحلال الدول والصراع الداخلى فى المناطق الناشئة عن الحكم الشيوعى السابق ولاسيما فى منطقة القوقاز (أرمينيا،

أذربيجان، جورجيا) إلى إبعاد ما يزيد عن مليونى شخص من بلادهم. كما كانت هنالك حالات شبيهة فى القارة الأفريقية لتدمير الهياكل السياسية والإدارية وتفكك المجتمع وانتقال السلطة إلى أيدى الفئات المتحارية.

وقد أدت هذه التحركات السكانية الجماعية إلى نشوء مفهوم جديد للأمن العالمى أخذا بعين الاعتبار أمن البشر والسكان إلى جانب أمن الدول. كما تبلورت استراتيجيات جديدة لتقديم الإغاثة الإنسانية للضحايا.

٢- نحو مفهوم جديد للأمن العالمي: أمن البشر

أ- أمن الدول

يرجع المؤرخون الغربيون نشوء المجتمع الأوروبى الحديث إلى اتفاقية سلام وستفاليا فى عام ١٦٤٨ التى أنهت حرب الثلاثين عاما التى دارت بين الدول الأوروبية الكاثوليكية والبروتستانتية. وعززت هذه الاتفاقية من مفهوم الدول الحديثة باعتبارها كياناً سياسياً ذا سيادة ويتمتع باستقلالية القرار على الساحة الخارجية وسلطة داخلية مركزية. لذلك، فقد شكلت اتفاقية وستفاليا مرحلة هامة فى تاريخ أوروبا الحديث.

ومعلوم، أن الدول كانت فى القرن السابع عشر تعتبر أن توسيع قدراتها العسكرية وتحالفها مع قوة خارجية صديقة هما السبل الأفضل لتعزيز أمنها. وكان الأمن القومى فى تلك الفترة يعرف بصورة كلية تقريبا من زاوية حماية الحدود والأراضى والشعب والمصالح عن طريق تطوير القدرات العسكرية الدفاعية والهجومية. وكان ذلك المفهوم للأمن الوطنى منسجما ومتماشيا مع القانون الدولى، حيث كان حق لجوء الدول إلى الحرب من أهم سمات السيادة الوطنية. لم يكن يوجد أى مفهوم للأمن العالمى الذى كان مجزأ بين الكيانات السياسية المستقلة المكونة للمجتمع الدولى والتى تدافع عن سيادتها ومصالحها فرديا أو جماعيا فى إطار تحالفات عسكرية متنافسة. وقد أدى منطق تنافس التحالفات العسكرية الأوروبية فى ذروته إلى كارثة اندلاع الحرب العالمية الأولى.

ولقد دارت الحرب العالمية الأولى فى القارة الأوروبية لكنها شملت معظم الدول فى تلك الفترة وأدت فى نهايتها إلى إعادة تنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة تمثلت فى إنشاء عصبة الأمم. وأثر المجازر التى شهدتها الحرب العالمية الأولى فقد ولدت قناعة

جماعية أن الطريقة الأفضل لتجنب مثل تلك الكارثة فى المستقبل تكمن فى تقليص حق الدول فى اللجوء إلى الحرب. وكان التحديد الجزئى لحق الدول فى استعمال القوة فى العلاقات الدولية من أهم سمات الفترة ما بين الحربين العالميتين حيث حظر عهد عصبة الأمم فى المواد ١٢، ١٣، ١٥ الحالات التى لا يجوز فيها اللجوء إلى القوة لكنه لم يحرمه بشكل كلى. وفى عام ١٩٢٨، وقع اتفاق باريس المعروف أيضا باسم اتفاق بريان - كليوج الذى تضمن للمرة الأولى مبدأ تحريم اللجوء إلى القوة العسكرية فى العلاقات الخارجية. وعشية الحرب العالمية الثانية، كانت هناك ٦٣ دولة قد انضمت إلى الاتفاقية.

وقد اعتبرت اتفاقية باريس قفزة نوعية فى العلاقات الدولية. والواقع، أنه مما أضعف من اتفاقية باريس أنها أبرمت خارج إطار عصبة الأمم، ولم تتضمن أى نظام عقوبات يمكن اتخاذها من قبل الدول الأعضاء فى حال خرق الاتفاقية أحد الأطراف.

ب - الأمن الجماعي في إطار الأمم المتحدة

غداة الحرب العالمية الثانية، قرر المنتصرون تجنب أخطاء تجربة عصبة الأمم وتأسست منظمة الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ وهدفها الأول حفظ السلام العالمى. وميثاق الأمم المتحدة مبنى على فكرة قيام الدول الأعضاء بنبذ استخدام القوة فيما بينهم فى الوقت الذى يتعهدون فيه بالدفاع عن أى عضو فى المنظمة يتعرض للعدوان. وهذا ما يسمى بالأمن الجماعى. وقد حرم الميثاق فى المادة ٢ - ٤ الدول الأعضاء للجوء إلى استعمال القوة أو التهديد باستعمالها ضد السيادة الوطنية أو الاستقلال السياسى لأى عضو آخر أو بأى شكل آخر قد يتعارض مع أهداف الأمم المتحدة. كما حدد الميثاق فى الباب السابع الحالتين التى يجوز فيهما استعمال القوة وذلك فى إطار الإجراءات المتخذة من قبل مجلس الأمن أو فى إطار الحق الطبيعى بالدفاع عن النفس فرديا أو جماعيا.

ولم يطبق مبدأ الأمن الجماعى فى العلاقات بين الدول الأعضاء كما كان من المفترض حسب الميثاق وذلك لعدة أسباب. نذكر منها صعوبة تعريف العدوان وصعوبة إجماع الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن على إقرار أن عملا ما هو عدوانى. لكن السبب الحقيقى يكمن فى تطوير العلاقات الدولية غداة الحرب العالمية الثانية وانعكاس الحرب الباردة على أعمال مجلس الأمن حيث يتمتع الأعضاء الدائمون بحق النقد. ولم يستطع مجلس الأمن أن يقوم بالدور الموكل إليه حسب الفصل السابع من الميثاق إلا فى بداية

الحرب الباردة أثناء الأزمة الكورية وفى نهاية هذه الحرب أثناء أزمة العراق والكويت. ونظرا لعدم تمكن الأمم المتحدة من إقامة نظام أمن جماعى حسبما جاء فى الميثاق فقد أنشأت تدريجيا عملية حفظ السلام.

جـ- الأمن المشترك في إطار التوازن النووي

أنشئت منظمة الأمم المتحدة فى عام ١٩٤٥ وحاولت أن تقيم نظام أمن جماعى بين الدول الأعضاء. وفى العام نفسه، قامت الولايات المتحدة الأمريكية بتفجير أول قنبلة نووية فى هيروشيما مفتتحة عصرا جديدا للعلاقات الدولية. ومع استعمال الطاقة النووية لأغراض عسكرية، أصبح من الممكن تدمير الكوكب أو أجزاء كبيرة منه. وفجر الاتحاد السوفييتى بدوره أول قنبلة نووية فى عام ١٩٤٩ منهيا الاحتكار الأمريكى فى هذا المجال، ومع الدخول فى زمن التوازن النووى بين القوتين العظمتين، تبلورت استراتيجيات ومذاهب عسكرية جديدة. ونكتفى هنا بالإشارة إلى النتائج المتوقعة التى توصل إليها المحللون الاستراتيجيون فى حال نشوب حرب نووية شاملة : (Mutual Assured De- struction) الدمار المؤكد المشترك.

وفى الثمانينات، حاولت اللجنة المستقلة لقضايا نزع السلاح والأمن التى كان يرأسها رئيس وزراء السويد السابق أولوف بالم الخروج من توازن الرعب واقترحت استبدال الدمار المشترك بالبقاء المشترك عن طريق تحقيق الأمن المشترك. ويدخل فى إطار هذا المفهوم للأمن: التعاون بين الكتلتين وبناء الثقة والحد من التسلح ونزع السلاح.

د - أمن البشر

إن طبيعة الأمن العالمى ومكوناته تتغير مع تطور المجتمع الدولى. وبعد انهيار الاتحاد السوفييتى والمجموعة الشرقية وزوال الصراع بين الكتلتين، استبعدت إمكانية نشوب صراعات مسلحة بين القوى العظمى. وبالمقابل، من المرجح أن يعانى العالم فى السنوات المقبلة من تفجير عنف داخلى للبلدان. فهنالك حروب أهلية لاتزال مستمرة فى أفغانستان والسودان وسيريلانكا والصومال وأنغولا. وأدت هذه الحروب إلى مقتل وجرح ونزوح الملايين من المدنيين. وفى كثير من الأحيان، أدى تدفق الهاربين الى تهديد أمن وسلامة الدول المجاورة المستقبلة للاجئين. وتظهر هذه الأمثلة أن أمن السكان داخل

بلدانهم هو جزء لا يتجزأ من أمن الدول بمفهومها التقليدى. وتجنبا للكوارث الإنسانية التى شهدناها مؤخرا فى رواندا مثلا، فهل أصبح على المجتمع الدولى واجب أن يجعل من حماية السكان وأمن البشر داخل بلدانهم هدفا لتحقيق الأمن العالمى؟

لقد ظل لمفهوم الأمن ولمدة طويلة تفسير ضيق على أنه أمن الدولة من العدوان أو حماية المصالح القومية. وهكذا بدا مفهوم الأمن مرتبط بالدولة أكثر ما هو مرتبط بالسكان. لكن التهديدات الأمنية والصراعات الداخلية التى برزت بعد زوال الحرب الباردة لا يمكن أن تبقى محصورة فى نطاق الحدود الوطنية. فعواقب الجوع والمرض والاضطهاد والنزاعات العرقية والتفكك الاجتماعى انتقلت عبر الحدود. وكان لابد من أخذ هذه المعطيات بعين الاعتبار لوضع تعريف جديد للأمن العالمى.

فى عام ١٩٩٤، صدر التقرير السنوى عن البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة* حول التنمية والبشرية جاء فيه تعريف للأمن البشرى على الشكل التالى: «إن الأمن البشرى له جانبان رئيسيان فهو يعنى أولا السلامة من التهديدات المزمنة مثل الجوع والمرض والاضطهاد، وهو يعنى ثانيا الحماية من الاختلالات المفاجئة والمؤلمة فى انماط الحياة اليومية سواء فى البيوت أو فى الأعمال أو فى المجتمعات المحلية». ويربط التقرير بين الأمن البشرى والتنمية البشرية حيث إن التقدم فى أى من هذين المجالين سوف يعزز إحراز تقدم بالمجال الآخر.

وفى عام ١٩٩٥، تبنى تقرير لجنة «إدارة شؤون المجتمع الدولى»* مفهوم أمن البشر والكوكب، وأكدت اللجنة على ضرورة توسيع مفهوم الأمن العالمى من تركيزه التقليدى على أمن الدول ليشمل تلك الأبعاد الأخرى التى تعد أكثر أهمية فى عالمنا اليوم. ويسلم مفهوم أمن البشر بأن الأمن العالمى يتجاوز حماية الحدود والنخب الحاكمة ومصالح الدول الحصرية ليشمل حماية البشر، فهو لا يستبعد التهديدات العسكرية والأمنية بل يقترح تعريفا أوسع للتهديدات فى ضوء الشواغل الإنسانية الملحة لعالمنا اليوم.

---

* تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤، برنامج الأمم المتحدة الإنمائى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٤.

* جيران فى عالم واحد، تقرير لجنة إدارة شؤون المجتمع الدولى، سلسلة عالم المعرفة، الكويت ١٩٩٥.

٣ - التدخل الإنساني الحديث : حماية أمن البشر

إن الظروف التاريخية التى أدت إلى إنشاء الأمم المتحدة توحى أن لدى المنظمة قناعة راسخة أن الحروب تولد أولا نتيجة للوضع الداخلى فى البلد المعتدى وللانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان مثلما حدث قبل اندلاع الحرب العالمية الثانية بسبب ممارسات الأنظمة النازية والفاشية إزاء شعوبها. لكن هذه القناعة لم تكن كافية فى حد ذاتها لتبرير تدخل المنظمة فى الشؤون الداخلية للدول التى تنتهك حقوق الإنسان ولو بشكل فادح حيث إن النظام الدولى مبنى على مبدأين أساسيين هما : احترام السيادة الوطنية وعدم التدخل فى الشؤون الداخلية، وهذا ما تؤكده المادة ٢/٧ من الميثاق.

أ - ميثاق الأمم المتحدة والتدخل الإنساني

ما ينطبق على هذه المنظمة ينطبق أيضا على الدول الأعضاء حيث لا يحق لأى دولة أن تلجأ إلى استعمال القوة والتدخل فى الشؤون الداخلية لدولة أخرى. كما أن استعمال القوة المسلحة أمر محرم حسب المادة ٢/٤ من الميثاق إلا إذا حدث ذلك فى إطار عملية عسكرية للمنظمة أو فى حالة الدفاع عن النفس. إن الميثاق واضح جدا ولا يسمح للأعضاء باللجوء إلى القوة المسلحة لأغراض إنسانية - وإلا فلا اعتبر ذلك بمثابة ضوء أخضر من قبل بعض الدول لفرض هيمنتها على الدول الأضعف. ومازالت هناك كثير من الأمثلة حية فى الأذهان حين لجأت القوة الاستعمارية فى القرن الماضى إلى الذريعة الإنسانية لفرض هيمنتها السياسية والتجارية.

لذلك، فى بادئ الأمر. لم يكن من الممكن للأمم المتحدة أن تشرع فى التدخل الإنسانى مع وجود المواد ٢/٧ و ٢/٤ من الميثاق. وعلى الرغم من ذلك، لقد حدث هذا التدخل فى نهاية الأمر من خلال تطور بطيء ومستمر دام أكثر من أربعين عاما وشمل تدويل المبادئ الإنسانية لحقوق الإنسان وتدويل الخطر الناجم عن الاختراقات الفادحة لتلك الحقوق.

ب - أسس التدخل الإنساني الحديث

ويعتبر أستاذ القانون الدولى ماريبو بيتاتى* أن التدخل الإنسانى الحديث قد مر بثلاث مراحل: المرحلة الأولى والتى أسماها «فترة التدخل غير المادى» والتى بدأت مع

LE DROIT D'NGERENCE, MUTATION DEL'ORDRE INTERNATIONAL *
Mario Bettati, Edition Odile Jacob, Paris 1996

تبنى الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فى عام ١٩٤٨ واستمرت إلى حرب البيافرا فى عام ١٩٦٨ . ويعرف التدخل غير المادى على أنه الدفاع عن حقوق الإنسان من خلال وضع دراسات وتقارير وتقييم لبعض الحالات ومن ثم اتخاذ الهيئات الدولية السياسية أو القضائية قرارات بالإدانة إذا اقتضى الأمر.

وفى أغلب الأحيان، كانت تبقى هذه القرارات حبرا على ورق. ولم يتضمن التدخل غير المادى تدخلا فعليا على أرض الدولة المتهمة إلا فى حال التحقيق. وشهدت هذه الفترة انضمام عدد كبير من الدول إلى صكوك متعلقة بحقوق الإنسان من أبرزها العهدان الدوليان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالحقوق المدنية والسياسية فى عام ١٩٦٦.

ونظرا لانضمام عدد كبير من الدول إلى الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، بدأت تتبلور قناعة عند الكثير أن المبادئ الأساسية للقانون الدولى الإنسانى شاملة وأصبحت تدريجيا ملزمة بما فى ذلك الدول التى لم تنضم إلى هذه الاتفاقيات. لكن لم يجد المجتمع الدولى آلية لفرض احترام أبسط مبادئ حقوق الإنسان مثل حق الحياة وحق العلاج الطبى... الخ. ولم يكن من الممكن إجبار أى سلطة سياسية داخل حدودها الإقليمية أن تغير ممارساتها.

ولقد ولّد هذا التفاوت الفادح بين المبادئ المعلنة والممارسات على أرض الواقع ردة فعل لدى فئات متزايدة من المجتمع المدنى الوطنى والدولى. وقررت بعض المنظمات غير الحكومية تحدى الدول التى تخترق أبسط حقوق الإنسان والتدخل فوق أراضيها دون موافقتها لإغاثة الضحايا. وكانت منظمة أطباء بلا حدود الفرنسية** أول من لجأ إلى هذا الأسلوب حين أرسلت أطباءها إلى نيجيريا أثناء حرب البيافرا فى عام ١٩٦٨. وهكذا بدأت المرحلة الثانية من التدخل الإنسانى الحديث الذى أسماها ماريو بيتاتى «التدخل الخيرى».

وقد كان الدافع الرئيسى وراء تدخل المنظمات غير الحكومية أخلاقيا. حيث أرادت أن تطبق على الأرض الحق المعلن فى النصوص من خلال تقديم الإغاثة لضحايا الحروب الأهلية أو الدولية ولو شكل ذلك انتهاكا لسيادة الدول وتدخلا بشؤونها الداخلية. ومنذ عام ١٩٦٨ وحتى ١٩٨٨، تدخلت المنظمات غير الحكومية فى أفريقيا وأمريكا

** LE MALHEUR DES AUTRES, Bernard Kouchner, edition Odile Jacob, Paris 1991

اللاتينية وآسيا. ولقى هذا التدخل الإنسانى تعاطفا كبيرا من قبل الرأى العام العالمى لدرجة أن العمل الإنسانى اعتبر المثال الأعلى الأخير فى نهاية القرن العشرين.

ونظرا لازدياد حالات التدخل من قبل المنظمات غير الحكومية، كان لابد للمجتمع الدولى أن يحاول تنظيم هذه الممارسات بشكل يوفق بين الدوافع الإنسانية ورغبة الدول فى احترام سيادتها وعدم التدخل بشؤونها الداخلية. وقد بدت هذه المهمة شبه مستحيلة. لكن الجمعية العامة استطاعت أن تجد عنصرا يجمع بين الاعتبارات الإنسانية والسيادة الوطنية وذلك بإدخال فكرة الطوارئ. حيث إن حالة الطوارئ هى ظرفية واستثنائية وليست حالة طبيعية. ويشمل مفهوم الطوارئ هنا الكوارث الطبيعية (زلازل، فيضانات) أو تلك التى من فعل الإنسان (حرب أهلية، نزوح جماعى).

وقد بدأت المرحلة الثالثة مع تبنى الجمعية العامة للأمم المتحدة بالإجماع القرار رقم ١٣١ – ٤١ فى عام ١٩٨٨ الذى أعطى حق الوصول إلى الضحايا فى حالات الطوارئ. وينص هذا القرار على حق مرور الإغاثة الإنسانية عبر حدود الدول المجاورة للوصول إلى الفئات المنكوبة. ويعتبر هذا القرار بمثابة الحجرة الأولى فى بناء قاعدة قانونية للتدخل الإنسانى الحديث. وتابعت الجمعية العامة بناء التدخل الإنسانى الحديث وتبنت فى عام ١٩٩٠ القرار رقم ١٠٠ – ٤٥ الذى ينظم حق الوصول إلى الضحايا عبر «ممرات إنسانية».

مجلس الأمن والتدخل الإنسانى

ألقى ميثاق الأمم المتحدة على عاتق مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية لصون الأمن والسلم العالميين. ويحق لمجلس الأمن فى إطار الفصل السابع من الميثاق أن يتخذ تدابير رادعة لمواجهة العدوان أو تهديدات السلام. وكما أشرنا سابقا، لم يستطع المجلس أن يأذن بمجموعة من الدول باتخاذ تدابير ضد العدوان إلا فى بداية الحرب الباردة أثناء النزاع فى شبه القارة الكورية وفى نهايتها إثر احتلال الكويت من قبل العراق. أما أثناء فترة الحرب الباردة حينما أصيب عمل المجلس فى شلل طورت المنظمة تدريجيا «عمليات لحفظ السلام» والتى أصبحت اليوم تشكل جزءا كبيرا من الجهود المبذولة لحفظ السلام. وأطلق عليها بعض المحللين اسم «الفصل السادس والنصف من الميثاق».

وإلى جانب المسؤولية الرئيسية لحفظ الأمن والسلم الدوليين، يتساءل البعض هل سيخول مجلس الأمن مسؤولية معينة فى المجال الإنسانى؟ وهل سيمكن اعتبار اختراق حاد لحقوق الإنسان فى بلد ما أنه يهدد الأمن والسلم العالميين مما يعطى الصلاحية لمجلس الأمن بالتدخل؟ وبمعنى آخر: هل تعتبر التهديدات الموجهة لأمن الناس تهديدا للأمن والسلم الدوليين ومبررا للقيام بعمل دولى؟

نود أن نذكر أولا أن مجلس الأمن مخول باتخاذ اجراءات ملائمة فى بعض الحالات الاستثنائية التى يتعرض فيها أمن الناس للخطر وأن لم يأت ذلك من تهديد خارجى. فاتفاقية حظر ومعاقبة جريمة الإبادة الجماعية للاجناس تنص فى المادة الثامنة على الإحالة الصريحة إلى مجلس الأمن حيث يمكن لأى طرف أن يطلب من الأجهزة المختصة فى الأمم المتحدة أن تتخذ إجراء ضد إبادة الأجناس.

وفى السنين الماضية، استند مجلس الأمن على مبدأى حق الوصول إلى الضحايا ونظام الممرات الأمنية لاتخاذ سلسلة من القرارات. وكما هو معروف، فإن القرارين ١٣١- ٤٣ و ١٠٠-٤٥ الصادرين عن الجمعية العامة للأمم المتحدة هما من الناحية القانونية مجرد توصيات غير ملزمة للدول، إلا أنه فى نهاية حرب الخليج الثانية أصدر مجلس الأمن القرار رقم ٦٨٨ تاريخ ٥ أبريل ١٩٩١ لحماية السكان فى شمال العراق وهو قرار ملزم طالب فيه الحكومة العراقية السماح لمنظمات الإغاثة الدولية بالوصول إلى كل الذين يحتاجون إلى مساعدة إنسانية.

وقد اعتبر المجلس أن انتهاكات حقوق الإنسان التى أدت إلى نزوح أكثر من مليون ونصف مليون شخص من شمالى العراق ومعظمهم من أصل كردى تشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين. ولئن كان القرار ٦٨٨ لم يأذن صراحة بالتدخل العسكرى فإنه أصر على أن يقوم العراق من فوره بتمكين المجتمع الدولى من الوصول إلى هؤلاء الذين هم من بين مواطنيه وفى حاجة إلى المساعدة، وطالب جميع الدول بتوفير المساعدة لتلك الجهود. وقد وضع القرار سكان شمالى العراق تحت الحماية الفعلية للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة الذى يخول مجلس الأمن أن يبدأ ويدعم مثل هذا الإجراء بالقوات الجوية والبحرية والبرية، وفقا لما تقتضيه الضرورة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما.

وقد تم تفسير هذا القرار بتكوين تحالف من القوات الدولية بقيادة الولايات المتحدة ليكون ذلك بمثابة تشجيع للتدخل عسكريا وإنشاء «منطقة آمنة» فى شمال العراق حيث يجرى توفير الحماية والمساعدة للسكان الذين استطاع كثير منهم العودة من منطقة الحدود التركية ومن جمهورية إيران الإسلامية، حيث لجأ أكبر عدد من اللاجئين. وفى حزيران/ يونية ١٩٩١ تم تسليم مسئولية «عملية توفير الرفاه» إلى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فى حين سحبت القوات المتحالفة جنودها واستمرت فى توفير الغطاء الجوى للمنطقة الآمنة.

وبالإضافة إلى توفير الإغاثة فى حالات الطوارئ للاجئين والعائدين والمشردين الأكراد، قامت المفوضية بعد ذلك بتنفيذ برنامج واسع النطاق لإعادة التعمير فى شمال العراق يستهدف توفير المأوى للذين لا سكن لهم قبل حلول الشتاء، وفيما بين تشرين الأول/ أكتوبر وكانون الأول/ ديسمبر ١٩٩١، تم تنفيذ أعمال التعمير فى أكثر من ١٥٠٠ قرية من ٤٠٠٠ قرية كانت قد دمرت فى المنطقة. وبعد انتهاء هذه المرحلة العملية، خفت المفوضية أنشطتها وتركت للوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية مهمة مواصلة البرنامج الإنسانى.

وينبغى ملاحظة أن اضطلاع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالعمليات الإنسانية التى استهلتها قوات التحالف لم تكن قائمة على أساس التدخل العسكرى الذى قادته الولايات المتحدة، ولكن أساس اتفاق رسمى وقعته الأمم المتحدة وحكومة بغداد فى ١٨ نيسان/ أبريل ١٩٩١ . ومن ثم فإن المفوضية استفادت من توافق المصالح بين الحكومات المتحالفة التى أرادت سحب قواتها من شمال العراق فى أسرع وقت ممكن والحكومة العراقية التى أسعدها أن ترى قوات التحالف وقد حل محلها موظفو الإغاثة التابعين للأمم المتحدة وكتيبة من جنود الأمم المتحدة تتكون من ٥٠٠ رجل يحملون أسلحة خفيفة.

ومنذ تبنى القرار ٦٨٨، لم يتردد مجلس الأمن من اتخاذ تدابير لحماية السكان المدنيين ولإيصال الإغاثة الإنسانية أو باستئذان دولة أو مجموعة من الدول باتخاذ تدابير فى هذا المجال: ليبيريا، أنغولا، جورجيا، يوغوسلافيا، رواندا.

٤- الاستراتيجيات الناشئة لمعالجة أزمات اللاجئين

لقد أجبرت الأزمات الانسانية الأخيرة المجتمع الدولى على استحداث مفاهيم واستراتيجيات جديدة لمعالجة أزمات اللاجئين. وكما ذكرنا فيما سبق، أسفرت هذه الجهود إلى بلورة أمن البشر كمفهوم جديد للأمن العالمى وكذلك إلى وضع قاعدة للتدخل الإنسانى الحديث. ويساهم هذان الجهدان فى فهم الاستراتيجيات الناشئة بحثا عن حلول لمشاكل اللاجئين حيث إنهما يتطرقان الى الوضع داخل دول الأصل. ففى حين يمكن وصف النموذج القديم لحل مشاكل اللاجئين بأنه رد فعل ويركز على دول اللجوء ومحوره اللاجئين، فإن النهج الجديد الذى بدأ يتبلور يمكن تعريفه بأنه وقائى وموجه نحو دول الأصل ويشمل كل الجهات المعنية بأزمات اللاجئين*.

أ- الوقاية:

يستند النهج الجدى إلى الفكرة القائلة بأن تحركات اللاجئين ليست حتمية بل يمكن تفاديها لو أن إجراءً ما قد اتخذ من أجل تقليل أو إزالة التهديدات التى تجبر الناس على مغادرة بلدها والتماس اللجوء فى مكان آخر. والوقاية فى هذا السياق تشمل الإنذار المبكر والتدخل الدبلوماسى والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحل الصراعات وبناء المؤسسات وحماية حقوق الإنسان وحقوق الأقليات. وإذا ما أخفقت أنشطة الوقاية يمكن احتواء أو السيطرة على أو تنظيم النزوح الجماعى بمجموعة من الطرق المختلفة. فعلى سبيل المثال، قد يمنع التدخل العسكرى استمرار انتهاكات حقوق الإنسان وقد يوقف هروب الأشخاص الذين تعرض أمنهم للتهديد، ومن ثم يمكن عودتهم. وفى الحالات التى يغادر فيها الناس بلدهم لأن الصراع المسلح قد أدى إلى تصدع اقتصادى خطير، فقد يمكن توفير الإغاثة وتقديم المساعدة فى مجال الإصلاح إلى الأشخاص الذين مازالوا موجودين فى بلدهم. كما قد تشجع الجهود المبذولة لإقامة لجوء دولى فى بلد الأصل ومراقبة حقوق الإنسان عددا كبيرا من الفارين إلى العودة إلى وطنهم. وقد طبقت هذه الاستراتيجيات بنجاح أثناء السنوات الخمس الماضية فى كل من العراق والصومال وطاجيكستان.

---

* حالة اللاجئين في العالم – بحثا عن حلول، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، دار الأهرام، القاهرة ١٩٩٦.

ب - التركيز علي دول الأصل :

خلافا للنموذج التقليدى لمعالجة مشاكل اللاجئين الذى يؤكد أساسا على حق المرء فى مغادرة بلده والتماس اللجوء فى بلد آخر، يركز النهج الجديد بدرجة متساوية من الاهتمام على حق المرء فى العودة إلى وطنه وعلى فكرة أصبحت معروفة باسم «الحق فى البقاء» أو «الحق فى عدم التشريد». والجهة المسؤولة عن تأمين هذا الحق هى حكومة دول الأصل وبمعنى آخر قد تصبح دول الأصل مسؤولة عن الإجراءات التى أجبرت مواطنيها على التماس اللجوء فى بلدان أخرى. وعلى المجتمع الدولى أن يشجعها لإيجاد الظروف التى تتيح للاجئين العودة إلى وطنهم. لذلك، نرى الآن توافقا عاماً فى الآراء حول ضرورة مشاركة دول الأصل فى الجهود الرامية إلى حل مشكلات اللاجئين. ففى السنوات التى كانت فيها عمليات إعادة التوطين والاندماج المحلى هى الحل الأفضل لحل مشاكل اللاجئين، كان بالإمكان – على الأرجح – تجاهل بلدان الأصل إلى حد كبير. غير أنه فى الوقت الحاضر لم يعد الأمر كذلك حيث أصبح المجتمع الدولى يركز فى الأساس على العودة الطوعية إلى الوطن. وأفضل مثال عن هذا النهج الجديد نجده فى جنوب شرق آسيا حيث أعيد مئات الآلاف من الفيتناميين إلى بلدهم.

ونتيجة للتركيز على حل أزمات اللاجئين فى بلد الأصل، فقد تزايد اشتراك المفوضية السامية وشركائها فى عمليات تتم داخل دول المنشأ. فمن الناحية التقليدية، كان دور المنظمة فى هذه البلدان محدودا جدا ويقتصر على حالات تشهد عودة أعداد كبيرة من اللاجئين إلى وطنهم تحت رعاية المفوضية، ممن كانوا فى حاجة إلى بعض الغوث القصير الأجل. أما فى غضون السنوات الخمس الماضية، فقد اتسع نطاق أنشطة المفوضية وشركائها فى دول الأصل حيث شملت احتياجات إعادة الاندماج والتعمير خلافا عن الفترة السابقة حين كان يتم فيها توفير وسائل المواصلات للاجئين للعودة إلى بلدهم ثم يتركون للاتكال على أنفسهم.

جـ- الشمولية:

إن النهج الناشئ لمعالجة أزمات اللاجئين هو شامل حيث إنه يأخذ بعين الاعتبار كل الفئات المتضررة. فالأزمات الإنسانية الأخيرة جعلت من الصعب التمييز بين الفئات التقليدية للاجئين والنازحين والعائدين والسكان المقيمين.

وفى المناطق الحدودية لبلدان مثل ليبيريا وسيراليون وأثيوبيا والصومال، يمكن العثور على أشخاص من المجموعات الأربع يعيشون جنبا إلى جنب فى ظروف لا يمكن تمييزها. وقد ينتقل البعض من إحدى هذه الفئات إلى فئة أخرى حسب الظروف. كما وفرت الأحداث التى وقعت فى يوغوسلافيا السابقة مثالا آخر، على انهيار الفئات التقليدية ووجدت المفوضية السامية نفسها تقدم الإغاثة وغيرها من المساعدات لآلاف من الأشخاص المحاصرين داخل مجتمعاتهم المحلية.

والنهج الناشئ هو أيضا شامل من حيث المشاركين فى البحث عن حلول لأزمات اللاجئين، فإلى جانب المفوضية السامية وشركائها التقليديين من المنظمات غير الحكومية، بدت هيئات أخرى لم تشارك فى الماضى فى هذه القضايا تتعاون لمعالجة الأزمات الإنسانية. فقد أصبح مجلس الأمن مشاركا على نحو مباشر لمواجهة الأزمات الإنسانية وكذلك منظمات التعاون الدفاعية مثل الحلف الأطلسى ومنظمة الأمن والتعاون فى أوروبا وهيئات إقليمية أخرى مثل الاتحاد الاقتصادى لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأوروبى. ومن المتوقع أن تقوم أيضا المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولى ومصارف التنمية الإقليمية بدور متزايد فى مسائل اللاجئين، وذلك عن طريق معالجة الظروف الاجتماعية والاقتصادية التى تعتبر من الأسباب الأساسية للعديد من تحركات اللاجئين والمشاركة فى عملية إعادة التعمير التى تعقب انتهاء الصراع.

(٧)

«اللاجئون فى المنازعات الداخلية فى أفريقيا

(ليبريا، السودان، رواندا، بوروندى، الصومال)

د. إبراهيم أحمد نصر الدين

تطالعنا الصحف ووكالات الأنباء العالمية بين الحين والآخر بصور لمئات الألوف من أشباه البشر الذين اقتلعوا اقتلاعاً من أوطانهم، لسبب أو لآخر، وهم يهيمون على وجوههم يعضهم الجوع بأنيابه، وتفترسهم الأمراض، ولا يجدون ما يسترون به عوراتهم، ويحيط بهم القتل من كل مكان، ويتعرضون للاغتصاب فى حلهم وترحالهم، وتلك كارثة إنسانية بكل المعايير، حيث يتم التعامل مع الإنسان بهذه الصورة فى عالم يرفع فى ذات الوقت راية حقوق الإنسان وتحت ظلها انتهكت كافة حقوق الإنسان وأولها وأهمها حقه فى الحياة، وعلى أرض وطن، حيث ينعم بالأمان.

ومما يزيد الصورة قتامة، أن مرتكبى هذا الفعل دولاً كانوا أو جماعات لا يتعرضون للعقاب العادل جزاء فعلتهم، بل إن المجتمع الدولى يقف متفرجاً على هذه المأساة كأنها ملهاة، اللهم إلا من قلة من المنظمات الدولية وبعض المنظمات غير الحكومية، التى أخذت على عاتقها مهمة الغوث والإنقاذ لاهثة هنا وهناك، بشكل أقعدها حتى عن القيام بهذه المهمة إما بسبب تزايد أعداد اللاجئين ومعهم النازحون، وإما بسبب قلة كوادرها البشرية، وإما بسبب ضعف إمكاناتها المالية، وإما بسبب تشعب وتعقد المهام التى يتعين عليها القيام بها فى ظل ظروف تتسم بالمخاطرة، وإما بسبب ترهل المظلة القانونية الملزمة التى تعمل هذه المنظمات فى إطارها.

ورغم أن جهود المنظمات الحكومية وغير الحكومية هى جهود معتبرة ومقدرة، إلا أن هذه الجهود لا تنهض إلا عقب وقوع المأساة من جهة، ثم إنها تحاول التخفيف من وقع المأساة من جهة أخرى، دون أن يكون لها دور فى منع وقوعه، ولا تعقب منابعها وجذورها لتجفيف هذه المنابع، واجتثاث هذه الجذور للحيلولة دون انطلاق ظاهرة اللاجئين، وذلك من شأنه أن يؤدى إلى استمرار الظاهرة وإلى تزايدها تعقيداً.

إن ما سبق يطرح تساؤلات عدة حول حجم مشكلة اللاجئين وتطورها إفريقيا وحول أسباب هذه المشكلة أو الظاهرة، وهل هى ظاهرة أصيلة فى المجتمعات الأفريقية أم أنها ظاهرة تابعة؟ وإذا كانت تابعة، فهل هى تعود لأسباب سياسية أم اقتصادية، أم اجتماعية/ثقافية داخلية؟ أم أنها تعود لأسباب دولية؟ ثم ما هى آثار هذه الظاهرة على دول المنشأ، وعلى دول الملجأ، ثم ما هى البدائل المتصورة للتعامل مع المشكلة؟

أولاً: التحديد بالمشكلة:

فى دراستنا هذه، سنعرض لأوضاع اللاجئين، الذين قذفت بهم الحروب الأهلية خارج أوطانهم، وهى الحروب التى تفجرت، وما تزال فى كل من السودان، والصومال، ورواندا، وبوروندى، وليبيريا.

ومنذ البداية، يتعين علينا أن نحدد من هو اللاجئ الذى نعنيه فى هذه الدراسة. فاللاجئ وفق التعريف الوارد بشأنه فى الاتفاقية الدولية المتعلقة بمركز اللاجئين (عام ١٩٥١) هو شخص(١).

يوجد خارج بلد جنسيته، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر، أو الدين، أو القومية، أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة أو إلى رأى سياسى، ولا يستطيع بسبب ذلك الخوف أو لا يريد، أن يستظل بحماية ذلك البلد.

وعليه، فإن عنصر الخوف من التعرض للاضطهاد لسبب أو لآخر، والذى يدفع الشخص لترك وطنه إلى بلد آخر هو العامل الحاكم فى تعريف اللاجئ، والذى يميزه عن غيره ممن تركوا أوطانهم.

وبناء على ما تقدم، فإنه يستبعد من تعريف اللاجئين الفئات التالية(٢):

١- **النازحون**: والذين اضطروا للارتحال داخل بلادهم، حتى ولو كان ذلك بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، وكذا النازحون من دولة أجنبية إلى بلدانهم الأصلية بسبب انتشار الصراع والعنف فى الدولة الأجنبية.

٢- **المهاجرون**: والذين يعملون فى بلد أجنبى، ويضطرون للعودة إلى بلادهم. ومن الأمثلة على ذلك: عودة الفرنسيين من الجزائر إلى فرنسا عقب استقلال هذه الدولة

العربية عام ١٩٦٢ والعودة الإجبارية للعمال الغانيين من نيجيريا إلى بلادهم بعد تدهور الاقتصاد النيجيرى.

٣- **الهاربون** من بلدانهم إلى بلد آخر نتيجة لظروف المجاعة، وسواء كانت هذه المجاعة ناجمة عن سياسات حكومية متعمدة(٣)، أو ناجمة عن الصراع المسلح داخل دولهم. ورغم أن هؤلاء كثيراً ما حصلوا على الدعم من منظمات الإغاثة العالمية، إلا أنهم لا يعتبرون فى عداد اللاجئين بالمعنى القانونى الضيق.

وعلى خلاف ما تقدم، فإن الفارين من الأقاليم الريفية الإثيوبية عام ١٩٨٤ بحثاً عن الملجأ فى السودان قد عوملوا باعتبارهم لاجئين، ذلك أن فرارهم جاء نتيجة لقيام الحكومة الإثيوبية بتوطين غرباء فى أراضيهم سعياً لإجهاض نشاط رجال العصابات وهو ما أسفر عن تجويعهم.

ويتبادر إلى الذهن السؤال التالى: لماذا اختيار الدول الخمس المذكورة لتنصب عليها هذه الدراسة؟

إن ذلك يرجع لعدة اعتبارات، نذكر منها:

١- أن الصراع المسلح داخل هذه الدول مازال قائماً، ويدفع باللاجئين إلى الدول المجاورة، ولاتبدو فى الأفق أية بادرة لنهاية سلمية لهذا الصراع.

٢- أن هناك دولتين من بين الدول الخمس (الصومال - ليبريا) قد انهارتا كلية، واختفت فيهما أية كظاهر لوجود سلطة مركزية، وهو الأمر الذى أسفر عن انتشار الصراع من جهة وتعدد أطرافه من جهة أخرى بشكل سمح بإطالة أمده واستمرار ظاهرة اللجوء.

٣- أن هناك دولتين من الدول الخمس (رواندا وليبريا) يشكل اللاجئون فيهما نسبة عالية من حجم السكان، ذلك أن نسبة اللاجئين الروانديين تزيد على ربع مجموع السكان (٢,٢٥٥ مليون لاجئ) فى حين أن نسبة اللاجئين الليبيريين تكاد تعادل ثلث مجموع السكان (٧٩٠ ألف لاجئ تقريباً).

٤- أنه من المفارقات أن تكون هناك دولتان من الدول الخمس (السودان وبوروندى) دولتى منشأ وملجأ فى ذات الوقت. ففى عام ١٩٩٥، وصل عدد اللاجئين السودانيين إلى الدول المجاورة ٣٩٦,٨ ألف لاجئ، فى حين استضافت السودان فى

ذات العام ٧٢٧,٢ ألف لاجئ من الدول المجاورة. وفى نفس العام أيضاً، وصل عدد اللاجئين البوروندييين إلى الدول المجاورة نحو ٣٨٢,٨ ألف لاجئ، فى الوقت الذى كانت تستضيف فيه ٣٠٠,٢ ألف لاجئ من الدول المجاورة.

٥- أنه إذا كان عدد اللاجئين على مستوى العالم ككل قد بلغ عام ١٩٩٥ نحو ١٤,٤٨٨ مليون لاجئ، فإن نصيب أفريقيا فى ذات العام قد بلغ نحو ٦,٧٥٢ مليون لاجئ أى ما يوازى نصف عدد اللاجئين فى العالم فى ذات الوقت، فإن نصيب الدول الخمس المذكورة من اللاجئين بلغ نحو ٤,٥ مليون نسمة أى نحو ثلثى اللاجئين الأفارقة، ونحو ثلث عدد اللاجئين فى العالم(٤).

٦- والأمر الأهم من كل ما تقدم، أن الصراع فى دولة وما يؤدى إليه من تدفق اللاجئين إلى الدول المجاورة، كثيراً ما ينتقل «وبمنطق العدوى» إلى الدول المجاورة وذلك نتيجة للتداخل الإثنى عبر الحدود. السودان وإثيوبيا وأوغندا وإريتريا كمثال، ورواندا وبوروندى كمثال ثان، والصومال وإثيوبيا كمثال ثالث، وليبريا وسيراليون كمثال رابع ... إلخ، وهو الأمر الذى يؤدى إلى موجات متتابعة من اللجوء الجماعى فى اتجاهات متعاكسة ومتبادلة فى كثير من الأحيان.

٧- ورغم ضخامة هذا العدد من اللاجئين على مستوى القارة الأفريقية وعلى مستوى الدول الخمس المذكورة، فإنه يلاحظ أن الدول الأفريقية المجاورة لدول المنشأ هى وحدها التى تتحمل معظم العبء الناجم عن استضافة اللاجئين وما يحمله ذلك فى طياته من مشكلات متعددة. ذلك أن الدول الأوربية لا تستقبل اللاجئين الأفريقيين إلا فيما ندر(٥)، وهذا ما يجعل مشكلة اللاجئين فى أفريقيا تكاد تكون مشكلة أفريقية خالصة من حيث المنشأ والملجأ. فعلى جانب دول الملجأ، نجد أن هناك قلة من الدول الأفريقية تتحمل عبء استقبال اللاجئين، هذا رغم قصور إمكانياتها المادية والإدارية. وهذه الدول هى: زائير، فغينيا، فإثيوبيا، فساحل العاج، فبوروندى، فكينيا.... والجدول التالى: يوضح ما سبق أن أشرنا إليه:

أعداد اللاجئين من وإلى الدول الخمس المذكورة وفى بعض الدول الأخرى عام ١٩٩٥

	دول الملجأ	العدد بالألف	دول المنشأ	العدد بالألف
السودان	إثيوبيا	٥١,٨	إثيوبيا	١٦٠,٦
	أوغندا	١٨٠	أوغندا	٣,٨
	زائير	١١١,٩	زائير	١,٨
	أفريقيا الوسطى	٢٥,٩	تشاد	١٤١,٤
	كينيا	٢٧,٢	إريتريا	٤١٩,٤
	الإجمالى	٣٩٦,٨	الإجمالى	٧٢٧
رواندا	بوروندى	٢٧٨,١	بوروندى	٦,٠
	أوغندا	٩٧,٠		
	تنزانيا	٦٢٦,٠		
	زائير	١,٢٥٢,٨		
	كينى	٢,٠		
	الإجمالى	٢,٢٥٥,٩	الإجمالى	٦,٠
بوروندى	زائير	١٨٠,١	زائير	٢١,٩
	تنزانيا	٢٠٢,٧	رواندا	٢٧٨,١
	الإجمالى	٣٨٢,٨	الإجمالى	٣٠٠,٠
ليبيريا	سيراليون	١٥,٩	سيراليون	١٢٠,٠
	غينيا	٣٩٨,٣		
	ساحل العاج	٣٥٩,٤		
	غانا	١٥,٩		
	نيجيريا	٤,١		
	الإجمالى	٧٩٣,٦	الإجمالى	١٢٠,٠
الصومال	إثيوبيا	٢٦٩,٧		
	أوغندا	٢,٣		
	تنزانيا	٣,٠		
	جيبوتى	٢٠,٤		
	كينيا	٢٠٦,٣		
	مصر	٦,١		
	سوريا	١,٩		
	الكويت	٢,٠		
	اليمن	١٠,٠		
	الإجمالى	٥٢١,٧		
الإجمالى		٤,٣٥٠,٧		١,١٥٣,٠

البيانات الواردة فى الجدول مستقاة من الجداول الواردة فى مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين: حالة اللاجئين فى العالم ١٩٩٥ - بحثاً عن حلول، من ص ٢٤٨ - ٢٥٢.

... وعلى أية حال، فإن كافة أرقام المتعلقة بأعداد اللاجئين يجب أن تعامل بحذر ذلك لأن هذه الأعداد تقديرية، ويصعب التوصل إلى الرقم الدقيق لها. ومرجع ذلك عدة عوامل، نذكر فيها(٦):

١ ـ أن دولة المنشأ لا يوجد لديها إحصاءات دقيقة، ذلك أنها تكون فى حالة عدم استقرار يصعب معه إحصاء إعداد اللاجئين منها، أو أنها تكون فى حالة انهيار بشكل لا توجد فيه سلطة مركزية كيما تتولى هذه العملية ولو تقديرياً.

٢ ـ أن دولة الملجأ غالباً ما لا تسمح لها الظروف بإجراء إحصاء دقيق للاجئين فيها خاصة فى حالة التدفقات الجماعية عبر الحدود، ثم إن أعمال مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين يكونون منشغلين فى ظل هذه الأوضاع بتقديم العون وليس بإجراء إحصاء.

٣ ـ أن دولة الملجأ غالبا ما تضخم من أعداد اللاجئين لديها رغبة فى الحصول على المزيد من الدعم من وكالات الغوث والإعانة الدولية.

٤ ـ وطالما أن أعداد اللاجئين غير موثقة، فإنها تظل خارج التعداد السكانى الوطنى، ذلك أن الحكومات تختلف فى أسس إحصاء الغرباء. فأحياناً يصنف اللاجئون باعتبارهم أجانب أو غير مواطنين، وأحياناً يصنف أبناء اللاجئين الذين ولدوا على أرض دولة الملجأ كمواطنين أو يصنفوا كلاجئين.

٥ ـ وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن أعداد اللاجئين فى تغير مستمر بالزيادة أو النقصان فهى قد تزداد بسبب استمرار تدفق تيارات اللجوء أو بسبب تزايد معدلات المواليد بين صفوف اللاجئين، وهي قد تنقص نتيجة لتفشى الوباء بينهم، أو أعمال العنف ضدهم أو نتيجة لعودة البعض منهم إلى ديارهم، أو لجوئهم إلي بلد ثالث.

ثانياً: أسباب ظاهرة اللجوء:

لقد ذهب عدد من الأكاديميين والمسئولين إلى رد كل الصراعات العنيفة فى العالم الثالث، ومنها أفريقيا إلى مجموعة من العوامل المتشابكة ذات «الطبيعة الداخلية»(٧)، مثل: ارتفاع معدل النمو السكانى، نقص الأرض، الزيادة السريعة فى عدد الشباب الوافد

إلى سوق العمل، تدهور البيئة نتيجة للتصحر، وتعرية التربة، والتلوث، عدم العدالة فى توزيع الدخول، واختلال التوازن بين الدول النامية والدول المتقدمة ... الخ.

ويحاول هذا الفريق الاستدلال على وجهة النظر هذه بالعودة إلى التقارير السنوية لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، وبموجبها يتم تصنيف دول العالم (١٣٠ دولة فقط) ارتكاناً إلى معايير التنمية البشرية، مثل: توقعات الحياة، مستوى ونسبة التعليم، استهلاك الطاقة... الخ.

وقد توصل هؤلاء إلى أن هناك ٣٠ دولة من بين ١٣٠ دولة تعد من الدول المفرزة للاجئين بكثافة فى الثمانينيات والتسعينيات، وإن من بين هذه الدول الثلاثين تقع ٢٦ دولة تحت خط الفقر من بينها ١٣ دولة أفريقية (السودان، الصومال، رواندا، بوروندى، ليبريا، إثيوبيا، موريتانيا، تشاد، مالى، موزمبيق، أنجولا، سيراليون، زائير، السنغال) ... ولعله يتبين مما تقدم، أن الدول الخمس التى نعرض لها فى هذه الدراسة تقع بين دول العالم الأكثر فقراً من جهة، وأنها من بين دول العالم الأكثر دفعاً للاجئين من جهة أخرى.

وقد خلص هؤلاء إلى القول بأن هناك علاقة طردية بين ظاهرة الفقر وبين ظاهرة الصراع وما يواكبها ويستتبعها من ظاهرة اللجوء ... غير أن عملية الارتباط بين الفقر واللجوء ليست قوية، ذلك أن المستويات العليا للصراع السياسى داخل المجتمعات إنما هى سبب فى فقرها الدائم. فالمجاعات ـ على سبيل المثال ـ إنما هى نتيجة وليست سبباً للعنف، ذلك أن الحروب الداخلية تخرب البنية الأساسية، وتدمر الاستثمارات، وتخرب رأس المال الاجتماعى، وتؤدى إلى تدهور بيئى. ثم إن العديد من الدول ذات الدخول المنخفضة قد تقدمت بخطى سريعة بعد أن تحقق فيها الاستقرار وانخفض مستوى الصراع الداخلى فيها (ماليزيا ـ تايلاند ـ إندونيسيا ـ سنغافورة ـ كوريا الجنوبية ـ البرتغال ـ فنزويلا). وفى المقابل، فإن بعض الدول التى تقع فى مستوى متقدم فى تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية تعد من الدول الطاردة للاجئين (يوغسلافيا، سريلانكا، نيكارجوا).

وفضلاً عما تقدم، فإن العديد من الدول التى خلفت الاتحاد السوفيتى أصبحت مصدراً للاجئين (جورجيا، أرمينيا، أذربيجان، طاجيكستان). وهذه الدول، فيما عدا الأخيرة، ليست من بين دول العالم الأكثر فقراً.

... ونخلص مما تقدم، إلى القول بأن العلاقة بين مستوى التنمية والعنف، يبين عدم العدالة فى توزيع الدخل والعنف، بين أى متغير اقتصادى والعنف الذى يولد ظاهرة اللجوء، إنما هى علاقة معقدة إلى حد كبير، بشكل لا يسمح لنا بالقول بأن المستويات المرتفعة من الدخل، أو تقليل عدم العدالة أو تقليص النمو السكانى يمكن أن يغير الظروف السياسية التى تقود إلى النجوء. بل على العكس، مما تقدم، فإن السياسات الرامية إلى التحديث، وإعادة توزيع الدخل بين الجماعات والأقاليم داخل الدولة الواحدة، إن كان لها أن تخفف من مستوى الصراع فى بعض الدول، إلا أنها فى المجتمعات التعددية يمكن أن تؤدى إلى مزيد من البطالة، والاختلال فى التوزيع بين الجماعات والأقاليم بشكل يؤدى إلى إشعال الصراع، وزيادة معدلات اللجوء.

... وفى مواجهة المقولة السابقة، والتى ترد أسباب ظاهرة اللجوء إلى عوامل داخلية، ظهرت مقولة أخرى تردها إلى «عوامل خارجية»(٨)، ومفادها أن أنتهاء الحرب الباردة قد أسفر عن تزايد حالات الحروب الأهلية وبالتبعية زيادة أعداد اللاجئين فى العالم. ذلك أنه فى فترة الحرب الباردة، كان بمقدور كل معسكر أن يقدم العون لحلفائه لتحقيق الاستقرار ولو بالقوة لتحقيق مصالحه. ثم إن كل معسكر كان قادراً على ضبط سلوك حلفائه بشكل لا يسمح لهم بتصعيد الصراع الداخلى إلى الحد الذى يقود إلى مواجهة بين القوى الكبرى أو يقود إلى عمليات لجوء كبرى. وما إن انتهت الحرب الباردة وانهار الاتحاد السوفيتى لم تعد هناك حاجة لمساندة الحلفاء فى دول العالم الثالث فوجدت الأنظمة التسلطية نفسها دون سند دولى من جهة، ودون ضابط يضبط إيقاع سلوكها من جهة أخرى فغالت فى استخدام القمع ضد المعارضة أفراداً أو جماعات. وفى المقابل، فإن حركات المعارضة باتت بإمكانها الحصول على السلاح بسهولة من السوق العالمى بتمويل من مبيعات المخدرات، أو بإعانات من أبنائها المهاجرين للخارج، أو بعون من الدول المجاورة بشكل أدى إلى تكثيف الصراعات الداخلية ودفعها لموجات متتالية من اللاجئين.

غير أن هذه المقولة على وجاهتها، لا تفسر أسباب الصراع ولا اللجوء ذلك أن الحروب الأهلية وجدت أثناء الحرب الباردة كما وجدت بعدها، وإن كانت قد ازدادت حدة وضراوة فى الفترة الأخيرة، فإن ذلك يعد مؤشراً على أن العوامل الدولية هى عوامل مساعدة فقط فى كبت الصراع الداخلى، أو تأجيجه، وليست عوامل يمكن الاستناد إليها فى تفسير ظاهرة الحرب الأهلية وبالتبعية ظاهرة اللجوء.

وإذا كانت المقولتان السابقتان لا تنهضان فى تقديرنا أساساً لتفسير ظاهرة العنف وبالتبعية ظاهرة اللجوء، وإذا كان يمكن اعتبار كل الأسباب آنفة الذكر عوامل مساعدة فى تأجيج الصراع وليست عوامل أساسية أو أصيلة فلم يعد هناك من مفر غير إعادة البحث والتفتيش عن المصدر الأصيل والحاكم لمثل هذه الصراعات.

... ويمكن القول، وبإيجاز، أنه يمكن رد ظاهرة العنف وبالتبعية ظاهرة اللجوء إلى أزمة الاندماج الوطنى التى تعيشها الدول الأفريقية منذ الاستقلال، والتى جعلت من الصعوبة بمكان على النظم الحاكمة «بناء الدولة» فيها ناهيك عن «بناء الأمة»(٩).

فعلى الرغم من شيوع ظاهرة التعددية فى معظم مجتمعات دول العالم (٢٠ دولة فقط يمكن اعتبار مجتمعاتها أحادية نسبيا)، إلا أن مشكلة التعددية فى المجتمعات الأفريقية على درجة كبيرة من التعقيد، ذلك أنه رغم الخفة السكانية النسبية لمعظم الدول الأفريقية- ثلثى الدول الأفريقية جنوب الصحراء لا يزيد عدد السكان كل منها على خمسة ملايين نسمة - إلا أن بعضها يضم داخل حدوده ما يزيد على مائة جماعة إثنى: السودان نحو ٥٩٧ جماعة، نيجيريا نحو ٤٥٠ جماعة، إثيوبيا نحو ٩٠ جماعة ... الخ. ثم إنه يقدر أن نصف عدد اللغات فى العالم هى لغات أفريقية. وقد ألقى ذلك بكاهله على الدول الأفريقية الحديثة التى فرض عليها هذا الواقع ضرورة العمل على تعزيز الشعور بالولاء الوطنى وتجسيد مفهوم المواطنة بين الأغلبية العظمى من جماعاتها الإثنية والتى تختلف لغاتها، وثقافاتها ودياناتها، ومؤسساتها الاجتماعية والسياسية، وقيمها اختلافا بينا، وذلك بغية تحقيق الاستقرار فى الجسد السياسى.

غير أن الكثير من أنظمة الحكم الأفريقية، قد عجزت عن التعامل مع هذه المشكلة إما لتعقيداتها، وإما لفساد هذه الأنظمة وتحيزاتها لجماعة إثنية على حساب غيرها مما اضعف قدرتها التوزيعية على الوفاء ولو بالحد الأدنى من مطالب مختلف الجماعات الإثنية، وإما لاتساع مساحة أقاليم الدول الأفريقية وسيادة الطابع الصحراوى أو الغابى عليها وهو ما أقعد نظم الحكم فيها عن تحقيق السيطرة على كامل الإقليم ولو كرها وذلك لتخلف طرق ووسائل النقل فيها، وإما نتيجة لتداخل الجماعات الإثنية عبر حدود الدول المجاورة بشكل حال دون إمكانية تحقيق السيطرة على كامل المواطنين وإما نتيجة لتداخلات قوى إقليمية ودولية رأت من مصلحتها ضرورة تفويض الاستقرار فى هذه الدولة أو تلك لاعبة على أوتار الاختلافات الإثنية، وتعرض هذه الجماعة أو تلك للاضطهاد والقمع على يد الجماعة الحاكمة.

إزاء هذا وذاك، بات من الصعوبة بمكان على نظم الحكم الأفريقية إدارة هذه الأزمة سلمياً في ظل هذا التعدد الإثني وما يحمله في طياته من تشتت في الولاءات الفرعية التي تعلو - إن لم تكن تجب - الولاء الوطني.

ولقد حاولت بعض نظم الحكم الأفريقية إدارة هذه الأزمة بالأخذ بواحد أو أكثر من الأساليب الثلاثة التالية:

الأول: أسلوب الاستبعاد أو الفصل: وهو الأسلوب الذي طبقه النظام العنصري في جنوب أفريقيا لفصل الجماعات الأفريقية عن الجماعة البيضاء في إطار من البانتوستانات تحت دعوى استحالة التعايش. وقد فشل هذا الأسلوب فشلاً ذريعاً.

الثاني: أسلوب الاندماج الطائفي الإكراهي: والذي يقوم على استيعاب كافة الجماعات الإثنية الأخرى في إطار من ثقافة ولغة وديانة الجماعة الحاكمة. وقد طبق هذا الأسلوب في إثيوبيا (الأمهرة)، كما طبق في السودان في مواجهة الجنوبيين. ولكنه فشل هو الآخر في تحقيق الاستقرار.

الثالث: أسلوب الاندماج الوظيفي: وهو يبدأ من تقاسم السلطة والثروة بين الجماعات المختلفة داخل الدولة الواحدة، إلى إعطاء الحكم الذاتي للأقاليم والجماعات المختلفة، إلى الأخذ بفيدرالية الدولة، إلى منح حق تقرير المصير والاستقلال. وهذا الأسلوب لم يطبق في أفريقيا إلا نادراً، وحتى في الحالات التي طبق فيها تقاسم السلطة (جنوب أفريقيا) والحكم الذاتي (السودان) والفيدرالية (نيجيريا والكاميرون وتنزانيا)، فإنه فشل في تحقيق غاياته مما يفصح عن أن اللجوء إليه كان عملية تكتيكية مرحلية للعودة إلى أسلوب الاندماج الإكراهي الطائفي مرة أخرى. غير أن تجربة موريشيوس تعطي مثالاً حياً على أن هناك إمكانية للتعامل مع الاختلافات الإثنية واستيعابها في الهياكل الاجتماعية والسياسية من خلال نظام انتخابي بتمثيل مختلف الجماعات، ونظام اقتصادي يسمح بتحقيق قدر من عدالة التوزيع، ومن خلال سياسة ثقافية داعمة لمختلف اللغات والعقائد. وقد ولد هذا وذاك شعور بالوحدة في إطار التنوع.

إن أزمة الاندماج الوطني في أفريقيا على النحو الذي حددناه، والتعامل معها بالشكل الذي تم تحليله، قد أسفرت عن حروب أهلية متعددة داخل المجتمعات الأفريقية تسببت في نشوء أزمة اللاجئين وفي تفاقمها، مع إمكانيات استمرارها طالما بقيت المشكلة

الرئيسية_ الاندماج الوطني- دون حل سلمي مقبول يكفل تحقيق الحد الأدنى من مطالب مختلف الجماعات الإثنية، وبالشكل الذى يسمح بتعميق الولاء الوطنى وإعلائه على ماعداه من ولاءات.

وليس أدل على قولنا السابق أن نحو نصف دول العالم قد جرب مؤخرا صراعاً داخلياً إثنياً. فمن بين ٨٢ صراعاً مسلحاً وقعت فى الفترة من ٨٩ ـ ١٩٩٢، فإن ٧٩ منها كان صراعاً داخلياً.

ثالثاً: تصنيف الصراعات المنتجة لعملية اللجوء:

يمثل الهدف الأساسى من تصنيف الصراعات المنتجة للاجئين إلى تحديد الصراعات الأكثر إنتاجاً للاجئين، كيما يكون لها الأولوية فى المواجهة بغية تقليل تدفقات اللاجئين، وما تطرحه هذه التدفقات من مشكلات.

ويمكن القول إجمالاً أن هناك أربعة أنواع من هذه الصراعات(١٠):

١ـ الحروب الدولية:

وهى تضم فى إطارها الحروب بين الدول المتجاورة، بالإضافة إلى حروب تصفية الاستعمار.

ومن أمثلة الحالة الأولى:

* الحروب الصليبية ـ الإثيوبية عامى ١٩٧٧، ١٩٧٨(١١). ففى بداية هذه الحرب، تمكنت القوات الصومالية من اجتياح إقليم الصومال الغربى فى إثيوبيا والتى مافتئت الصومال تطالب به باعتباره جزءا من الصومال الكبير، لكن سرعان ما استردت القوات الإثيوبية زمام الموقف، بعون سوفيتى، وتمكنت من استعادة الإقليم عام ١٩٧٨. وقد أدى إلى فرار الألوف من أبناء الإقليم إلى الصومال كلاجئين. ورغم ما قد يبدو من عدم وضوح العامل الإثنى فى مثل هذه الحرب، إلا أنه كان لهذا العامل دور فى تأجيجها على اعتبار أن الشعب الصومالى يمتد عبر الحدود الدولية بين الدولتين، وأن القطاع الذى يسكن منه فى الجانب الإثيوبى كانت تنتابه رغبة حقيقية فى الانضمام إلى دولة الصومال.

* الاجتياح التنزاني لأوغندا عام ١٩٧٩[١٢]، وذلك أن عيدى أمين اتجه فى نهاية حكمه للاعتماد على أبناء جماعته الإثنية الكاكوا وراح يفضلهم سياسياً واقتصادياً، وفى ذات الوقت فإنه مارس الاضطهاد والقمع ضد بقية الجماعات الأوغندية وبخاصة لانجو وأشولى، وبوجندا، مما اضطر أبناء هذه الجماعات للفرار كلاجئين إلى تنزانيا حيث شكلوا حركات معارضة ساندتها تنزانيا بقواتها عام ١٩٧٩، وهو الأمر الذى أسفر عن سقوط نظام عيدى أمين، وفرار العديد من الأوغنديين كلاجئين إلى الدول المجاورة.

ومن أمثلة الحالة الثانية:

حروب التحرير فى المستعمرات البرتغالية سابقاً (أنجولا، وموزمبيق، وغينيا بيساو وجزر الرأس الأخضر) وزمبابوى، وناميبيا، وجنوب أفريقيا وإريتريا. ذلك أن هذه الحروب قد أدت إلى فرار ألوف اللاجئين إلى الدول المجاورة بحثاً عن ملاذ آمن.

ورغم ما يبدو من عدم وضوح البعد الإثنى فى حروب التحرير، إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو أن غالبية حركات التحرير الأفريقية قد رفعت رايات إثنية لمواجهة تسلط الرجل الأبيض. ثم إنه وفى غمار عملية الكفاح المسلح فإن حركات التحرير فى الإقليم الواحد قد انقسمت على بعضها البعض مرتكنة على أساس إثنى ومحتكمة إلى السلاح لتصفية خلافاتها. وقد أسفر هذا وذاك عن وقوع عدد من الضحايا يفوق عندما قدم فى مواجهة المستعمر، كما أدى ذلك أيضاً إلى تدفق موجات اللاجئين عبر الحدود. ونذكر فى هذا السياق، الاقتتال بين فصائل حركات التحرير الإريترية فى السبعينيات والثمانينيات، والاقتتال بين فريليمو ورينامو فى موزمبيق، والاقتتال بين مبلا ويونيتا فى أنجولا.

... على أن الحروب الدولية بنوعيها، على نحو ما ذكرنا سابقا، قد توارى دورها كصراعات منتجة للاجئين، بسبب قلة الحروب بين الدول الأفريقية من جهة، وبسبب تصفية الاستعمار فى مختلف أرجاء القارة الأفريقية من جهة أخرى.

٢- النظم التسلطية:

وقد يبدو هذا النوع من الصراعات بعيداً عن ظاهرة العنف الإثنى. غير أنه يلاحظ أن النظم التسلطية فى القارة الأفريقية غالباً ما تعتمد فى حكمها على جماعة إثنية

تستحوذ على السلطة والثروة، وهو الأمر الذى يثير حفيظة الجماعات الإثنية الأخرى، التى تدفع دفعا إلى مقاومة النظام وقاعدته الإثنية فيواجهها النظام بالبطش وبكافة أشكال القمع على نحو يضطرها إلى الفرار إلى المنفى كلاجئين، حيث تعيد تنظيم صفوفها فى إطار حركات معارضة مسلحة سرعان ما تتمكن من تدشين الكفاح المسلح ضد النظام الحاكم.

والأمثلة على ذلك - فى الحالات محل الدراسة - واضحة للعيان.

* ففى الصومال[١٣]، وفى أعقاب الهزيمة على يد القوات الإثيوبية المدعومة من موسكو عام ١٩٧٨، انتشرت حالة عدم الاستقرار فى البلاد، وبدأ نظام سياد برى يتوجس خيفة من تصاعد عمليات المعارضة لحكمه من جانب أبناء الجماعات القبلية الأخرى فاتجه إلى الاعتماد على أبناء قبيلته (الأوجادين / الماريحان) كقاعدة لنظام حكمه وبدأ فى اضطهاد المعارضة، وحظر التجمعات، وتكميم الصحافة ... الخ. ووصل فى اضطهاده إلى مداه حين شن حملات عسكرية ضد أبناء القبائل الأخرى مستخدماً القوات الجوية التى دمرت العديد من مدن الشمال وهو الأمر الذى أدى إلى تدفق ألوف اللاجئين الصوماليين عبر الحدود.

* وفى السودان[١٤]، فإن الرئيس نميرى اتجه هو الآخر وفى نهاية فترة حكمه إلى استخدام أساليب القمع وتكبيل الحريات فى مواجهة المعارضة ضد المتنامية لحكمه، رافعاً رايات إسلامية، وهو الأمر الذى أدى إلى فرار العديد من فصائل المعارضة إلى المنفى كلاجئين، كما أدى إلى إثارة مخاوف الجنوبيين مما اعتبروه نكوصاً على اتفاق أديس أبابا، فتفجرت الحرب فى الجنوب مرة أخرى وقذفت بألوف اللاجئين إلى خارج السودان.

* وفى رواندا[١٥]، فإن اعتلاء الهوتو للسلطة منذ استقلالها عام ١٩٦٢، قد أسفر عن ممارسات لنظم الحكم المتتالية اتسمت بالسعى الدءوب إلى إبادة جماعة التوتسى (١٥٪ من السكان) والتى كانت تمسك بزمام السلطة فى البلاد تاريخياً، وتستحوذ على الثروة الاقتصادية فيها، وهو الأمر الذى اضطر من نجا منهم إلى الفرار خارج البلاد كلاجئين.

* وفي بوروندي(١٦)، فإن الأوضاع كانت تأخذ مساراً معاكساً لما يحدث في رواندا. فقد ظل التوتسي (١٤٪ من السكان) يسيطرون على مقاليد السلطة والثروة في البلاد منذ استقلال بوروندي عام ١٩٦٢ غير أن ذلك لم يكن ليصادف هوى لدى الهوتو الذين يشكلون غالبية السكان (٨٦٪) وراحت نفوسهم ترنو للأخذ بتجربة أقرانهم في رواندا، وهو ما جعل التوتسي يتوجسون منهم خيفة، فلجأت معظم أنظمة الحكم إلى كبت الحريات، وإلى التنكيل بالهوتو على نحو دفعهم إلى المواجهة، ولكن إزاء عجزهم عن مواجهة آلة الدولة من جيش وبوليس، فإنهم لجئوا إلى أعمال القتل والإبادة في جماعة التوتسي، التي جاء ردها أكثر عنفاً، فاضطر مئات الألوف من الهوتو إلى الفرار خارج البلاد كلاجئين (أكثر من ٢ مليون).

* وفي ليبريا(١٧)، فإن سيطرة الأفرو- أمريكانز على السلطة فيها منذ إنشاء الدولة عام ١٨٤٧، واستحواذهم على ثروة البلاد تبعاً لذلك، واضطهادهم للجماعات الأفريقية المحلية، قد أدى إلى إثارة قلاقل داخلية أسفرت عن الإطاحة بنظام حكم ويليام تولبرت في انقلاب عسكري وتولي صموئيل دو سلطة البلاد عام ١٩٨٠، وسرعان ما بدأ النظام الجديد يمارس عمليات القمع والتنكيل بالمعارضة، وخاصة بعد الانقلاب الفاشل عام ١٩٨٥، ووصل الأمر إلى حد قيام القوات المسلحة الليبرالية، والمُشكلة أساساً من جماعة كران- التي ينتمي إليها اليهادو- ومن جماعة الماندينجو، بإعدام ألوف المدنيين من أبناء جماعتي جيو و مانو، وهو الأمر الذي أدى إلى اشتعال الحرب الأهلية في ليبريا منذ عام ١٩٨٩، وفرار مئات الألوف من الليبيراليين كلاجئين خارج البلاد.

ورغم ما قد يبدو من وضوح البعد الإثني في الصراع، وسيطرة ظاهرة الحرب الأهلية على الحالات محل الدراسة، إلا أنه يمكن القول بأن ممارسات نظم الحكم التسلطية كانت العامل المباشر في تفجير هذه الصراعات وإن لم تكن العامل الأصيل فيها.

وعلى أية حال، فإن عملية التحول الديمقراطي التي أخذت تسري في القارة الأفريقية منذ أوائل التسعينيات من شأنها أن تحجم من عدد النظم التسلطية، ومن قدرتها على كبت وتكبيل المعارضة، على نحو ما يمكن أن يؤدي إلى تواري ممارسات النظم التسلطية كعامل من العوامل الدافعة للجوء.

٣ـ الصراعات الإثنية:

وهى التى تنشب بين الجماعات المُشكلة لشعب الدولة، والمختلفة فيما بينها على أساس لغوى، أو عرقى، أو قبلى، أو دينى، أو بين بعض هذه الجماعات وبين الحكومة المركزية.

وبنفس القدر الذى يمكن أن يشترك فيه أبناء الجماعات المختلفة فى مثل هذه الصراعات، فإنهم قد يتعرضون لمخاطر تهدد حياتهم بسبب انتمائهم لجماعة لغوية، أو عرقية، أو قبلية، أو دينية حتى ولو لم يشتركوا فى عملية الصراع.

والصراعات الإثنية التى تُنتج ظاهرة اللجوء على شكلين:

الشكل الأول: عندما تكون الجماعة الإثنية مرتكزة على إقليم بعينه، ومتورطة فى حرب انفصالية مع السلطة المركزية (جنوب السودان ـ شمال الصومال).

أما الشكل الثانى: فيظهر عندما تكون الجماعة الإثنية غير مرتبطة بإقليم معين، ولكنها متداخلة سكانيا مع غيرها من الجماعات، وتتعرض لاضطهاد من قبل السلطة المركزية باعتبارها كذلك، أو تدخل فى صراع مع جماعة إثنية أخرى فى المجتمع (رواندا ـ بوروندى ـ ليبريا).

والصراعات الإثنية بشكليها هى أشد أنواع الصراعات إفرازا للاجئين. ولعل تناول هذه الصراعات ـ فى الحالات الخمس محل الدراسة ـ بإيجاز يمكن أن يزيد الصورة إيضاحاً.

١ـ الصراعات الإثنية الإقليمية الانفصالية، ومثالها هنا حالة السودان، وحالة الصومال.

*** ففي السودان[١٨]: تجاهلت النخبة الحاكمة «الشمالية»، العربية، المسلمة، من وجهة نظر الجنوبيين، مصالح الجنوبيين ومطالبهم أثناء الفترة الانتقالية قبل الاستقلال فلم يتم دعوتهم للمشاركة فى المفاوضات التى قادت للاستقلال، وتم تجاهل مصالحهم فى إطار عملية «السودنة» حيث تم تفضيل الشماليين عليهم فى المناصب الشاغرة عشية الاستقلال، ورغم مطالبتهم بضرورة الأخذ بالشكل الفيدرالى للدولة، إلا أنه تم تجاهل ذلك عقب الاستقلال مباشرة، فما كان منهم إلا الاحتكام إلى السلاح منذ عام ١٩٥٥ وحتى عام ١٩٧٢ والعودة إليه مرة أخرى منذ عام ١٩٨٣ وحتى الآن. ولقد واجهت**

أنظمة الحكم المتعاقبة فى السودان هذا التمرد فى الجنوب باستخدام أشد أشكال البطش والتنكيل والقمع رغبة منها فى تحقيق اندماج إكراهى طائفى من خلال تعريب وأسلمة الجنوب «الزنجى، غير المسلم»، وقد تصاعدت أعمال التنكيل والبطش منذ تولى الرئيس عمر البشير الحكم فى السودان عام ١٩٨٩ تحت راية «الجبهة القومية الإسلامية». وقد دفع ذلك بألوف السودانيين إلى الهرب كلاجئين إلى الدول المجاورة، إما بحكم معارضتهم للتوجهات الأيديولوجية للنظام وخوفهم من بطشه، وإما بحكم مقاومتهم لممارساته وخوفهم على حياتهم من جراء الحرب المستعرة فى الجنوب. وهنا يلاحظ أن الفترة الوحيدة التى لم تفرز فيها السودان عددا يعتد به من اللاجئين هى الفترة الممتدة من ٧٢-١٩٨٣ عندما منح الحكم الذاتى الإقليمى للجنوب، حيث اعترف بهويته فى إطار السودان الموحد، واعترف له بحق استخدام ما يشاء من لغات، واعترف بالعقائد التى يعتنقها أبناؤه، وحينما تسلم أبناؤه زمام الحكم فيه تحت مظلة السلطة المركزية، وخلال هذه الفترة عاد اللاجئون إلى ديارهم طوعا، غير أن نكوص نظام الرئيس نميرى على عقبيه، وتخليه عن الالتزامات الواردة فى اتفاق أديس أبابا ١٩٧٢، وسعيه لتقسيم الجنوب إلى ثلاث مديريات ورفعه الراية الإسلامية، واتجاهه للوحدة مع مصر فى إطار عملية التكامل المصرى - السودانى. كل هذا وغيره أشعل الحرب من جديد فى جنوب السودان، ودفع بالجنوبيين إلى رفع شعارات حق تقرير المصير والاستقلال.

* وفى الصومال[١٩]: فقد استقلت الصومال عام ١٩٦٠ بانضمام الشمال (الصومال البريطانى) إلى الجنوب (الصومال الإيطالى)، غير أن ممارسات الحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال قد أثارت حفيظة الشماليين سواء فى جعل العاصمة فى الجنوب (مقديشو) وسواء فى استئثار الجنوبيين بالمناصب السياسية الهامة وبالمنافع الاقتصادية وبالمشروعات التنموية مع إهمال الشمال إلى حد كبير. وقد تفاقم الموقف عقب هزيمة الصومال فى أوجادين عام ١٩٧٨ عندما تدفق الألوف من اللاجئين من أبناء أوجادين إلى الصومال، وقام النظام بتوطينهم فى الشمال، ومارس معاملة تفضيلية لصالحهم على حساب السكان المحليين سواء فى الوظائف أو فى تملك الأراضى، وحتى فى الفرص التعليمية والعملية. وقد اتهم النظام بأنه أنشأ ميليشيات بين اللاجئين قامت بممارسة الإرهاب ضد أبناء قبائل إسحاق على الحدود مع أوجادين لدفعهم للنزوح عن ديارهم ففر الألوف منهم كلاجئين. ولما لم تجد الاتهامات والشكاوى آذاناً صاغية لدى النظام، قام أبناء إسحاق بتشكيل الحركة الوطنية الصومالية فى المنفى بلندن عام ١٩٨١ والتى نقلت

مقرها بعد ذلك إلى إثيوبيا، وبدأت فى شن عمليات عسرية ضد النظام كان أعنفها فى أعوام ١٩٨٤، ١٩٨٨ وقد واجهها النظام بعنف واستخدم القوات الجوية فى تدمير المدن، فقتل الألوف. ولذلك، فليس بمستغرب أن تعلن الحركة الوطنية الصومالية - وعقب سقوط سياد برى استقلال الشمال فى ١٨ مايو ١٩٩١ تحت اسم جمهورية أرض الصومال. وفى ذات الوقت، فإن نظام سياد برى لم يبطش بجماعة الاسحاق فحسب وإنما مارس الاضطهاد والقمع ضد كافة أبناء القبائل الأخرى - غير أبناء قبيلته الأوجادين / الماريحان - مما دفع هؤلاء إلى الهرب إلى المنفى كلاجئين وتشكيل الجبهة لوطنية الصومالية، والمؤتمر الصومالى الموحد ... الخ، التى حاربت النظام حتى تهاوى، وانهارت معه الدولة الصومالية عام ١٩٩٠ مخلفة وراءها ألوف اللاجئين.

٢- الصراعات الإثنية غير الإقليمية: ومثالها حالات رواندا، وبوروندى، وليبريا

* رواندا[٢٠]: يتشكل المجتمع الرواندى أساسا من جماعتين اثنتين هما: جماعة الهوتو والتى تشكل الأغلبية (٨٥٪) وجماعة التوتسى والتى تشكل الأقلية (١٥٪). غير أن الجماعة الأخيرة قد تمكنت تاريخياً، ولأسباب مختلفة، من حكم البلاد حتى قبل خضوع رواندا للاستعمار الألمانى عام ١٨٩٤. ومع خضوع رواندا للاستعمار الألمانى، فالانتداب البلجيكى عقب الحرب العالمية الأولى، فالوصاية البلجيكية فى ظل الأمم المتحدة، فإن النطاق الإقليمى والوظيفى لسيطرة التوتسى قد تعزز من خلال نظام الحكم الاستعمارى غير المباشر. غير أن الإدارة البلجيكية لرواندا اضطرت لتغيير أسلوب تعاملها مع الهوتو تحت ضغط من الرأى العام العالمى، ثم إن الكنيسة الكاثوليكية، والتى كانت تفضل النخبة التوتسية وتفتح مدارسهم لهم، قد غيرت هى الأخرى سلوكها فى اتجاه فتح أبوابها لأبناء الهوتو تحت دعاوى التمسك بالقيم الديمقراطية والإنسانية. وقد قاوم التوتسى أية إجراءات تستهدف تحسين أوضاع الهوتو، فراحوا يرفعون شعار «الجامعة الأفريقية» ويدعمون علاقاتهم مع الصين الشعبية وهو الأمر الذى أقلق الإدارة البلجيكية ودفعتها للتخلى عنهم. وقد جاءت نقطة التحول فى تعميق الوعى الإثنى لدى الجماعتين عقب زيارة بعثة الأمم المتحدة لرواندا عام ١٩٥٧. فقد أصدر حكام التوتسى «بيان الآراء» طالبوا فيه بالنقل الفورى للسلطة إليهم، باعتبار كونهم يشكلون نخبة «مؤهلة لإدارة شئون البلاد». وكرد فعل على ذلك، قام بعض مثقفى الهوتو بإصدار «إعلان باهوتو»، الذى هاجم صراحة امتيازات التوتسى، و طالب بحق الهوتو فى حكم البلاد. وسرعان ما شكل

التوتسى حزبهم الاتحاد الوطنى الأفريقى الرواندى UNAR فى حين شكل الهوتو عدة أحزاب كان أهمها حزب انعتاق الهوتو PARMEHUTU. وهكذا أصبح المسرح مهيئاً لاندلاع أعمال العنف الإثنية بصورة خطيرة نظراً لتداخل مناطق إقامة الجماعتين معا، ونظراً لأن هذا الانقسام الإثنى كان انقساما رأسيا بين حاكمين ومحكومين، وليس انقساما أفقياً على الأرض. وقد انطلقت الشرارة الأولى لهذا الصراع من قبل التوتسى عندما قاموا باغتيال أحد زعماء حزب انعتاق الهوتو فى نوفمبر ١٩٥٩، وهو الأمر الذى أدى إلى إشعال ثورة غاضبة من جانب الهوتو، أسفرت عن إزاحة التوتسى عن السلطة، وتدمير ممتلكاتهم والسيطرة على ما تبقى منها، وقتل نحو عشرة آلاف منهم وهرب نحو ١٣٠ ألفا آخرين كلاجئين إلى الدول المجاورة. وبطبيعة الحال كان بمقدور الأغلبية من الهوتو أن تفوز فى الانتخابات التى قادت البلاد إلى الاستقلال فى الأول من يوليو عام ١٩٦٢ لتضفى بذلك مشروعية على حكمها للبلاد، ولتخلع ملك التوتسى، وتعلن الجمهورية... غير أن التوتسى رفضوا الاعتراف بالهزيمة، كما رفضوا التسليم بفقدان وضعهم المتميز سياسيا واقتصاديا فشنوا هجوما مسلحا على رواندا فى ديسمبر ١٩٦٣ انطلاقاً من أراضى بوروندى، وهو الأمر الذى أسفر عن مذابح جماعية للتوتسى فقتل ما بين ١٠-١٤ ألفا منهم، وفر نحو مائتى ألف آخرين كلاجئين خارج البلاد إلى أوغندا وبوروندى. وقد أدت أعمال العنف والتى ارتكبتها الأقلية التوتسية الحاكمة فى بوروندى ضد الهوتو عام ١٩٧٢ إلى اندلاع موجة جديدة من العنف ضد التوتسى فى رواندا وإلى حالة من الفوضى فى البلاد أسفرت عن وقوع انقلاب عسكرى فى يوليو ١٩٧٣ أطاح بحكم الرئيس كاييباندا، وتولى هابياريمانا رئاسة الدولة حيث أعلن عن قيام الجمهورية الثانية، وعن إنشاء الحزب الوحيد «الحركة الثورية الوطنية»، غير أنه لم يفعل ذا بال ليطمئن اللاجئين الروانديين من التوتسى للعودة الطوعية إلى بلادهم. وإزاء ذلك، اتجه اللاجئون الروانديون (من التوتسى) فى أوغندا إلى التعاون مع يورى موسيفينى حتى أمكنه السيطرة على كمبالا فى يناير ١٩٨٦. وقاموا بتشكيل الجبهة الوطنية الروانديه بعون أوغندى فى سعى منهم للعودة إلى رواندا وإسقاط حكم الهوتو فيها. وقد شنت الجبهة فى أواخر عام ١٩٩٠ هجوما على رواندا انطلاقا من الأراضى الأوغندية، وتمكنت من انتزاع الأقاليم المجاورة للحدود الأوغندية، غير أنها سرعان ما أصيبت بانتكاسة نظراً للمقاومة المستميتة من جانب الهوتو الذين رأوا فى الجبهة مجرد جبهة للتوتسى لاستعادة ما فقدوه قبل ذلك. وفضلاً عما تقدم، فقد كان للعون العسكرى الفرنسى والزائيرى أثره فى تمكين الحكومة من

احتواء تقدم الحركة. ورغم ذلك، فإن الحرب الأهلية والعنف الإثنى لم يتوقفا وهو ما دفع بالرئيس هابياريمانا إلى التخلى عن نظام الحزب الواحد فى يوليو ١٩٩٠ من جهة وإلى قبول اتفاق أروشا (أغسطس ١٩٩٣) من جهة أخرى. وقد استغرقت صياغة هذا الاتفاق ثلاث سنوات من المفاوضات والقتال شارك فيها ممثلون عن أوغندا وتنزانيا، وزائير، ورواندا، وبوروندى بالإضافة إلى الجبهة الوطنية الرواندية. وقد نص الاتفاق على صيغة لاقتسام السلطة بين الحكومة والجبهة قبل إجراء انتخابات ديمقراطية، كما نص على دمج قوات الحركة فى الجيش الرواندى ... الخ. غير أن ديناميات الصراع داخل رواندا أجلت تنفيذ الاتفاق حتى اضطر هابياريمانا إلى الخضوع للضغوط الدولية والموافقة على التحول إلى الديمقراطية وذلك فى اجتماع عقد فى أروشا بتنزانيا فى ٦ أبريل ١٩٩٤ غير أن الطائرة التى كانت تقله فى طريق العودة هو ورئيس بوروندى قد تم إسقاطها. فاندلعت أعمال العنف من جديد فلم تكد تمر ساعات على مقتل هابياريمانا حتى انتشرت المذابح فى البلاد. لتطال كل التوتسى، ولم يكن يمر شهران حتى تم ذبح ما بين ٥٠٠ ـ ٨٠٠ ألف رواندى. وتصدر متطرفو الهوتو قيادة هذا المذابح تحت دعوى تصحيح ما اعتبروه «أخطاء عام ١٩٥٩» عندما قامت الثورة، دون أن تستكمل أهدافها فى إبادة التوتسى. وقد تم تشكيل حكومة انتقالية من متطرفى الهوتو مورس تحت لوائها أبشع ألوان التنكيل فقتل من قتل وفر الألوف كلاجئين.

وقد استغلت الجبهة الوطنية الرواندية انتشار الفوضى فى البلاد فبدأت هجوما واسعا أسفر فى النهاية عن انتزاعها للعاصمة كيجالى فى أواخر يوليو ١٩٩٤ وسيطرتها على البلاد. وقد أدى هذا التقدم السريع للجبهة إلى تدفق اللاجئين من الهوتو إلى خارج البلاد، فوصل عددهم نحو ٢,٤ مليون لاجئ فروا إلى تنزانيا وزائير. وهكذا، فإن معادلة إبادة الجنس مازالت مستمرة فى رواندا، وتدفقات اللاجئين مازالت متتابعة دون أن تكون هناك بارقة أمل لمواجهة هذا الوضع المأساوى فى المستقبل المنظور.

* بوروندى[٢١]: لا يختلف التطور السياسى لبوروندى قبل الاستقلال عن رواندا كما لا يختلف التكوين الإثنى كذلك عنها، ذلك أن المجتمع البوروندى يتكون من جماعتين إثنيتين هما: الهوتو وهم الأغلبية ويشكلون ٨٥٪ من السكان والتوتسى وهم الأقلية ويشكلون ١٤٪ من السكان. بيد أن الأقلية التوتسية الحاكمة استطاعت ومن خلال حزبها: الاتحاد التقدمى الوطنى URRONA الفوز فى الانتخابات التى أجرتها الإدارة البلجيكية

فى سبتمبر ١٩٦١ تمهيدا لاستقلال بوروندى الذى تحقق عام ١٩٦٢ تحت زعامة توتسية. وقد حاولت النخبة التوتسية الحاكمة تجنب ما حدث فى رواندا، وذلك من خلال إيجاد منافذ لتمثيل الهوتو فى السلطة، غير أن اغتيال رئيس الوزراء (هوتو) بيتر نجنداندومى Negendandumwe فى يناير ١٩٦٥ قد أثار حفيظة الهوتو، ودفعهم إلى القيام بمحاولة انقلابية على التوتسى فى أكتوبر ١٩٦٥. ورغم إحباط هذه المحاولة، إلا أنها أثارت مخاوف التوتسى بشكل دفعهم إلى تهميش وضع الهوتو فى الجيش والحكومة. بل ودفع بمتطرفى التوتسى إلى المقدمة، وذلك من خلال قيامهم بانقلاب عسكرى فى عام ١٩٧٢ عندما قام النظام الحاكم فى مايو ويونيو ١٩٧٢ بعملية إبادة جماعية لنخبة الهوتو فى مختلف أنحاء البلاد، وهو الأمر الذى أكد قناعة الهوتو فى بوروندى بصحة موقف أقرانهم فى رواندا عندما قاموا بمذبحة جماعية للتوتسى منذ إثنى عشر عاما خلت. وترتب على ذلك فرار الألوف منهم إلى الخارج كلاجئين. وإزاء ما اعترى النظام من حالة ضعف فى المواجهة وقع انقلاب عسكرى أطاح بحكم الرئيس ميكومبيرو وتولى جان - بابتستى باجازا حكم البلاد فى الفترة من ١٩٧٦ - ١٩٨٧. غير أن الأخير عجز عن مواجهة الأزمة فى العلاقات الإثنية من جهة، ثم إنه دخل فى صراع مع الكنيسة الكاثوليكية عندما أكد على الطابع العلمانى للدولة من جهة أخرى، وانتهى الأمر بسقوط باجازا فى انقلاب عسكرى تحت قيادة بيير بويويا عام ١٩٨٧. وقد حاول بويويا العمل على إعادة اللاجئين من الهوتو ودمجهم فى المجتمع البوروندى، غير أن هؤلاء كانوا قد شكلوا تنظيمهم فى المنفى والمسمى PALIPEHUTU منذ عام ١٩٨٠ وراحوا يقومون بعمليات عسكرية ضد النظام، وأشاعوا أن بويويا نسخة مكررة من ميكومبيرو، وشكلوا عصابات أخذت فى أعمال القتل فى التوتسى منذ أغسطس ١٩٨٨ واجهها الجيش بوحشية، وهو ما أدى إلى فرار نحو ٥٠ ألفا من الهوتو إلى رواندا. ورغم استمرار أعمال العنف الإثنى المتبادلة، فإن بويويا قام بتشكيل حكومة جديدة برئاسة أحد قيادات الهوتو، وأصدر فى فبراير ١٩٩١ «ميثاق الوحدة الوطنية» والذى يدين كافة أشكال التمييز، أو الإبعاد بالنسبة لأى قطاع من السكان، وقد ووفق على هذا الميثاق فى استفتاء عام. واستنادا إلى ما جاء فى الميثاق، صدر فى مارس ١٩٩٢ دستور جديد تبنى التعددية الحزبية وكرس احترام حقوق الإنسان، وأطلق حرية الصحافة. وقد سمح لجبهة الهوتو الديمقراطية FRODEBU بالعودة من رواندا إلى البلاد - وكانت تشكلت عام ١٩٨٦ - واعترف بها كحزب رسمى فى يوليو ١٩٩٢. وهكذا، فإن الحوار الديمقراطى الوطنى

حول الوحدة قد جعل بالإمكان إحداث تحول سياسي في مسار الأحداث. وعلى الرغم مما شاب الحملة الانتخابية الرئاسية والبرلمانية من شعارات تحرض على العداء الإثني، إلا أن عملية التحول الديمقراطية قد تمت بنجاح ويسر. وقد جاءت نتائج الانتخابات التي جرت في يونيو ١٩٩٣ على النحو التالي: ففي الانتخابات الرئاسية: حصل نداداي مرشح جبهة الهوتو الديمقراطية على ٦٤٪ من أصوات الناخبين، في حين أن بويويا مرشح الاتحاد التقدمي الوطني لم يحصل إلا على ٣٠٪ من الأصوات. وفي الانتخابات البرلمانية: حصلت جبهة الهوتو على ٦٥ مقعدا من بين ٨١ مقعدا في البرلمان. وهكذا تمكن الهوتو لأول مرة من تولي السلطة في بوروندي، وهو ما أشعل مخاوف التوتسي. وقد بذل الرئيس الجديد نداداي كل جهوده لتحقيق الوئام الوطني، فأدان «الوهن الإثني» الذي تعاني منه البلاد، وأدان كل الأيديولوجيات القائمة على الاستبعاد وشكل حكومة برئاسة إحدى قيادات التوتسي، ومنح العفو العام لمقاتلي PALIPEHUTU وسمح بعودة الرئيس السبق باجازا إلى البلاد، وأكد احترامه للجيش. ورغم ذلك، فإن متطرفي التوتسي لم يتركوا له الفرصة، ذلك أنهم وبتعاون مع الجيش الذي يسيطرون عليه قد قاموا في أكتوبر ١٩٩٣ بعمليات قتل وإبادة جماعية للهوتو أسفرت في النهاية عن اغتيال الرئيس ذاته وكبار معاونيه المقربين. وقد أدى ذلك إلى رد فعل معاكس من جانب الهوتو سعيا منهم للانتقام، فقتل نحو مائة ألف بوروندي، وفر من فر منهم كلاجئين إلى رواندا أولا ثم إلى تنزانيا. وسعيا لملء الفراغ في الساحة السياسية، اجتمعت الحكومة والبرلمان، وتم الاتفاق على تعيين كابريين نتارياميرا رئيساً للدولة في يناير ١٩٩٤، غير أنه قتل هو الآخر مع رئيس رواندا أثناء رحلة العودة من أروشا في ٦ أبريل ١٩٩٤ فأصبح رئيس الحكومة سلفستر نتباتوجانيا رئيساً شرعياً للدولة. غير أن مجرد كون الأخير ينتمي إلى الهوتو كان دافعا لاستمرار أعمال العنف الإثني وتزايد عمليات القتل الجماعي في مختلف أنحاء البلاد، وتدافع موجات اللاجئين عبر الحدود، وكان من بينهم ليونارد نياتجو وزير الداخلية في عهد نداداي الذي قام في يونيو ١٩٩٤ بتشكيل المجلس الوطني للدفاع عن الديمقراطية بالتحالف مع متطرفي الهوتو، وأخذ يشن هجمات على بوروندي في ديسمبر ١٩٩٥ ويناير ١٩٩٦ بما في ذلك العاصمة كيجالي. وإزاء تدهور الأوضاع في البلاد، استولى الجيش على السلطة في يوليو ١٩٩٦ وقام بتعيين بيير بويويا مرة أخرى كرئيس للبلاد باعتباره من المعتدلين وأنه «حاول أن يوحد بوروندي، ويعزز الديمقراطية فيها». وكما الحال في رواندا، فإن الصراع الإثني مازال قائماً وممتداً ويضرب بجذوره في

المجتمع البوروندى، وفى إطاره تتم عمليات الإبادة الجماعية، وتدفق ألوف اللاجئين إلى الدول المجاورة، دون وضوح سبل لمواجهة المشكلة فى المستقبل المنظور.

* ليبريا[٢٢]: يعد المجتمع الليبيرى مجتمعا تعدديا من الناحية الإثنية حيث يضم بين جنباته العديد من الجماعات منها: الأفرو أمريكيون، كران، الماندينجو، جيومنو ... الخ. كما أن هذه الجماعات متداخلة فى أماكن إقامتها بشكل يجعل من الصعوبة على أى منها التفكير فى الانفصال. وفى ذات الوقت، فإن الصراع الإثنى بين هذه الجماعات المتداخلة يحمل فى طياته خسائر بشرية فادحة. وكما أشرنا سابقا، فقد نشأت ليبريا على أكتاف الرقيق المحررين من الولايات المتحدة والذين استوطنوا فيها عام ١٨٢١، و أعلنوا جمهوريتهم عام ١٨٧٤. غير أن هؤلاء المستوطنين قد احتكروا السلطة والثروة فى البلاد، وتجاهلوا مصالح الجماعات المحلية التى تشكل غالبية السكان، وهو الأمر الذى أدى فى النهاية إلى وقوع انقلاب عسكرى عام ١٩٨٠ بزعامة صمويل دو أطاح بالحكم المدنى وبسيطرة الأفرو أمريكيين، وأعدم آخر رؤسائهم ويليام تولبرت وآخرون. ولقد كان الهدف الأول المعلن من جانب نظام دو هو إدخال الجماعات الإثنية الوطنية فى الحكم، والعمل على تمتعها بنصيب من ثروة البلاد، غير أن النظام سرعان ما اعتراه الفساد، وبدأ يمارس البطش ضد معارضيه. وأثر محاولة انقلابية فاشلة عام ١٩٨٥، فإن القوات المسلحة الليبيرلية والتى تتشكل أساساً من الكران - وإلي حد ما الماندينجو) قامت بإعدام ألوف المدنيين انتقاما وبخاصة من جماعتى جيو ومانو. وهكذا، فإنه مع إشعال تشارلز تيلور (أفرو أمريكى) شرارة الحرب الأهلية فى ديسمبر ١٩٨٩ انطلاقا من أراضى ساحل العاج، فإن هذه الحرب قد اتخذت طابعا إثنيا ممتدا ومتنوعا. وحتى عندما اعتقل دو فى الأول من سبتمبر ١٩٩٠ وذبح على يد فصيل منشق عن الجبهة القومية الوطنية الليبيرية، فإن الطابع الإثنى لم يتوار بل إنه تصاعد فى شكل تعدد للفصائل التى سعى كل منها إلى محاربة الكل ارتكاناً إلى جماعة إثنية بعينها، وقد شملت هذه الفصائل ما يلى:

١- الجبهة القومية الوطنية الليبيرية، بزعامة تشارلز تيلور (أفرو أمريكيين - جيو - مانو)

٢- الجبهة القومية الوطنية الليبيرية المستقلة، بزعامة البرنس جونسون (نفس الجماعات) وقد انهارت هذه الجبهة.

٣- حركة التحرير المتحدة من أجل الديمقراطية فى ليبيريا، وقد شكلت أساسا من جنود القوات المسلحة الليبيرية (كران - ماندينجو). وقد انشقت هذه الحركة إلى فصيلتين:

أ. حركة التحرير المتحدة من أجل الديمقراطية فى ليبيريا ـ جناح كرومه، وتشكل أساساً من الماندينجو، ومعظمهم من المسلمين.

ب. حركة التحرير المتحدة من أجل الديمقراطية فى ليبيريا ـ جناح جونسون، وتتشكل أساسا من الكران.

١ . مجلس ليبيريا للسلم ـ ويرأسه جورج بولى، غير واضح.

٢ . قوات لوفا الدفاعية ـ وهى حركة للدفاع عن النفس أنشأها السكان غير المسلمين فى مقاطعة لوفا للرد على هجمات جناح كرومه.

... ونتيجة لتعدد أطراف الحرب الأهلية والارتكان إلى قواعد إثنية فى الصراع انهارت الدولة الليبيرية منذ أكثر من خمس سنوات وقتل ألوف من الليبيريين وهرب نحو ثلث الشعب الليبيرى إلى الدول المجاورة كلاجئين.

غير أن هناك تفسيراً آخر للحرب الأهلية فى ليبيريا تبناه عدد من الكتاب يذهب إلى أن الناس فى ليبيريا تحارب من أجل الحرب، فليس لدى الشباب الليبرالى شىء آخر يفعلونه، والفصائل المختلفة لا تحارب تحت مظلة أيديولوجية ولا فى ظل برنامج سياسى، إن الكل يحارب الكل للدفاع عن مصالحه(٢٣).

بيد أن هذ التفسير ينصرف أساساً إلى وصف مجريات الحرب دون التعميق فى أسبابها، ولا فى تحليل القاعدة الإثنية لأطرافها على نحو ما بينا سابقا. وصحيح أن لوردات الحرب يسيطر كل واحد منهم على مصادر الثروة فى الإقليم الخاضع لسيطرته سواء كانت طبيعية أم زراعية، وصحيح أيضاً أن معظمهم يتعامل ويتاجر مع الشركات الأجنبية، بل ووصل الحد بتشارلز تيلور إلي اتخاذ عاصمة له، وصك عملة خاصة به وإعطاء امتيازات من قبله للشركات الأجنبية مقابل دعم مالى. لكن هذا وذاك إنما يستهدف بالدرجة الأولى إلى تقوية كل فصيلة، وتدعيم قدراته على الاستمرار فى الحرب، وتمكينه بعد ذلك من التمتع بمزايا السلطة والثروة فيما لو حدثت تسوية.

ويبدو إنه لن توجد تسوية للحرب الأهلية فى ليبيريا فى المستقبل القريب أو المنظور، ذلك أنه برغم إبرام اتفاق أبوجا للسلام فى أغسطس ١٩٩٥ وتشكيل مجلس للدولة يضم

فى إطاره ثلاثة من زعماء الفصائل المتجاورة (تيلور، وكرومه، وبولى) فى فترة انتقالية تنتزع فيها أسلحة الفصائل وتجرى الانتخابات فى سبتمبر ١٩٩٦، إلا أن ذلك لم يتحقق على أرض الواقع، ولا يبدو أن هناك إمكانية لتحقيقه على اعتبار أن نزع السلاح من شأنه أن يفقد كل فصيل قدرته على السيطرة على موارد الثروة المتوافرة لديه، ويضعفه فى أية صراعات مقبلة. وليس أدل على ذلك من اندلاع القتال بين قوات جونسون وقوات الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكوماج)، عندما حاولت الأخيرة نزع سلاح قواته فى يناير ١٩٩٦.

٤- الصراعات الأهلية غير الإثنية:

وهى تنشب على أساس طبقى، إقليمى، أو أيديولوجى، أو بغية الاستيلاء على السلطة من جانب العسكريين أو السياسيين. ويمكن للصراعات الإثنية أن تتفجر على أساس هذه الاختلافات، ولكن طالما أن الأشخاص لا يتعرضون للاعتداء، ولا يجبرون على الفرار بحكم انتمائهم لجماعة إثنية محددة، فإن الصراع هنا يعد صراعا غير إثنى.

وفى بعض الحروب الأهلية غير الإثنية، فإن الصراع المسلح قد ينشب بين الحكومة المركزية ومعارضيها. وفى البعض الآخر، فإن السلطة المركزية تختفى.

فى الحالة الأولى، فإن الحكومة تتورط فى حرب مع مواطنيها، ومثالنا على ذلك سياد برى فى أواخر حكمه، وصمويل دو عقب المحاولة الانقلابية عام ١٩٨٥.

وفى الحالة الثانية، لا يوجد لدى الحكومة القدرة على حماية مواطنيها، أو تنهار الدولة بكاملها، حالة الصومال وليبيريا خير شاهد على ذلك.

مما سبق، يلاحظ أن هناك تداخلا بين الأنواع الأربعة السابقة من الصراعات، وأن بعضها قد يتحول ليأخذ شكلا غير الشكل الذى بدأ به. ولكن الأمر المهم هنا فى هذا السياق أن عامل الاختلاف الإثنى وما يطرحه من أزمة الاندماج الوطنى يظل ماثلا وواضحا فى الأنواع الأربعة المذكورة من هذه الصراعات، وفى حالات الدول الخمس محل الدراسة بشكل أو بآخر ويكاد يشكل العامل الأساسى فى الصراعات، وما تفرزه من حالات اللجوء.

رابعاً: آثار مشكلة اللجوء ووسائل المواجهة:

١-آثار مشكلة اللجوء:

كما رأينا، فإن مشكلة اللجوء تنشأ ابتداء فى دولة المنشأ، نتيجة لصراعات إثنية فيها بدرجة أساسية، ومن ثم، فإن دولة المنشأ تتحمل الجانب الأكبر من آثار هذه المشكلة، ذلك أن الصراع فضلاً عما يخلفه من قتلى ولاجئين فإنه يؤدى إلى آثار سياسية عميقة داخل مجتمعات هذه الدول حيث يتم تسييس الإثنية ومؤسساتها فى تنظيمات سياسية تقعد الجسد السياسى عن أداء مهامه الوطنية من جهة، (حالات السودان - ورواندا - وبوروندى). بل إن هذا الصراع قد يسفر عن انهيار الحكومة واختفاء الدولة بشكل يعقد من الصراع ويعرقل مسارات تسويته من جهة ثانية (حالة الصومال وليبيريا).

ولا يقتصر الأمر على ما يفرزه الصراع من آثار سياسية، ولكنه يتعدى ذلك ليطرح آثاراً اجتماعية خطيرة على بلد المنشأ نتيجة لتعميق المرارات الاجتماعية فى إطار الصراع بشكل يدفع إلى استدامته، ونتيجة للتفكك الاجتماعى الذى يضرب بعنف البناء الاجتماعى، فيخل بمنظومة القيم السائدة، ويدفع بالناس نتيجة الإحساس بعدم الأمان، إلى تجاهل كافة الاعتبارات الأخلاقية فتنتشر أعمال السرقة والسطو، والقتل والاغتصاب... الخ سعياً للأمان وتأمين لقمة العيش.

ثم إن الصراع يطرح آثاراً اقتصادية قد تكون أكثر حدة من الآثار السابقة، ذلك أنه يدمر المنشآت العامة، ويخرب البنية الأساسية - على كلفتها - من طرق، كهرباء، ومياه... الخ، وهو يحول قطاعات هامة من الأفراد إلى عاطلين بدون عمل أو أجور بشكل يدفعهم ليكونوا بمثابة جيش من العاطلين يسهل تجنيدهم من جانب هذا الفيصل المسلح أو ذاك، بل إن الصراع بما يدفعه من موجات اللاجئين خارج بلد المنشأ يدمر القوى العاملة المدربة، فتتوقف عجلة الإنتاج فى كافة قطاعات الاقتصاد من زراعية وصناعية واستخراجية فتزداد الأوضاع تردياً وتدخل الدولة فى حلقة شريرة من العنف والمجاعة. فالصراع يؤدى إلى الفقر، والفقر يدفع إلى مزيد من الصراع. أكثر من ذلك، فإن الصراع يؤدى إلى هجرة العقول خارج البلاد فتفقد الدولة أثمن خبراتها، ويفسح المجال أمام لوردات الحرب ليعيثوا فى الأرض فساداً ويهلكون الحرث والنسل.

... وإذا كان من المنطقى أن تتحمل دولة المنشأ هذه الآثار بحكم تفجر الصراع فيها، فإن الصراعات فى بلد المنشأ وما تقذف به من موجات متعاقبة للاجئين إلى الدول المجاورة، تنتج آثاراً لا تقل حدة على دولة الملجأ دون جريرة ارتكبتها اللهم إلا أنها فتحت أبوابها لاستضافة هؤلاء اللاجئين، وهو الأمر الذى دفع ببعضها إلى التذمر من وجود اللاجئين على أرضها.

وهذه الآثار الناجمة عن اللجوء على بلد الملجأ هى التى سنعرض لها ببعض الإيجاز.

أ- الآثار السياسية:

ذلك أنه مع موجات اللجوء الجماعية - والتى غالبا ما ترتبط بجماعة إثنية بعينها قاطنة بالقرب من حدود دولة مجاورة أو قد تمتد بأفرادها على جانبى الحدود - فإن المخاوف من اختلال التوازن الإثنى داخل دولة الملجأ يدفع بالسكان إلى اتخاذ مواقف عدائية حيالهم بشكل قد يؤدى إلى انتقال الصراع إلى بلد الملجأ. وقد تكون هذه المخاوف ناجمة عن استعانة نظام الحكم فى بلد الملجأ باللاجئين لتعزيز قبضته على الحكم. ومن الأمثلة على ذلك، اتهام اللاجئين الروانديين فى أوغندا بأنهم كانوا يستخدمون كأدوات قمع وبطش وتنكيل للمعارضة الأوغندية فى ظل حكم عيدى أمين. ولذلك فما إن إنهار هذا النظام، فإن ميلتون أو بوتى اتجه إلى مطاردتهم وعقابهم، فلم يجدوا ملاذا إلا الارتماء فى أحضان يورى موسيفينى حيث استخدمهم فى إطار قواته حتى أمكنه السيطرة على أوغندا ثم قدم لهم العون بعد ذلك نشكلوا الحركة الوطنية الرواندية التى غزت رواندا، بعون أوغندى، وسيطرت على الحكم فيها.

ومن أمثلة ذلك أيضاً - لجوء الصوماليين من الأوجادين إلى الصومال عقب هزيمته عام ١٩٧٨ . وقد قام نظام سياد برى بتوطينهم فى شمال الصومال، وقام بتسليحهم ليقهروا معارضيه من قبائل اسحاق، فاندلع الصراع فى الصومال الذى أسفر عن انهيار الدولة. وإذا كانت هذه الأمثلة قد حدثت من جانب نظم تسلطية، فإن موجة التحول الديمقراطى التى تجتاح أفريقيا منذ بداية التسعينيات، يبدو أنها تطرح بتأثيرات سلبية على مسألة اللجوء على الأقل فى الأمد المنظور، ذلك أن مبدأ المنافسة السلمية على السلطة يمكن أن يشعل أوار الصراعات الإثنية، خاصة إذا ما سرت شائعات بمشاركة

اللاجئين فى الانتخابات الوطنية. ومن أمثلة ذلك، اتهام اللاجئين الأنجوليين فى ناميبيا بالمشاركة فى انتخابات استقلال ناميبيا.

ثم إن عملية التحول الديمقراطى قد يكون من شأنها تقوية المشاعر الوطنية بشكل يدفع المواطنين إلى الإحساس بأن اللاجئين، وغيرهم من الغرباء يعتبرون مصدرا لكل مشكلات الدولة. وفضلاً عما تقدم، فإن تعزيز مصداقية الحكم لدى المواطنين، قد يدفع بجماعات الضغط الوطنية، وبأحزاب المعارضة إلى معارضة سياسة نظام الحكم فى استضافة اللاجئين. وهكذا، تصبح مسألة اللاجئين مطروحة على جدول أعمال الجدل السياسى الداخلى. وعلى سبيل المثال، فأثناء الحملة الانتخابية الأخيرة فى تنزانيا اضطرت الحكومة إلى اتخاذ مواقف عدائية ضد اللاجئين رغبة فى كسب ود الناخبين الذين بدا منهم رفضاً لاستمرار بقاء اللاجئين فى بلادهم(٢٤).

ب- الآثار الاقتصادية:

رأينا كيف أن اللاجئ الأفريقى غير مقبول خارج القارة بصفة عامة، وبالتالى فإن أعباء استضافته تقع بكاملها على كاهل الدول الأفريقية، فى وقت تعد فيه أفريقيا أفقر قارات العالم وأكثرها تخلفاً. ولقد تواكب هذا الوضع الاقتصادى المتردى مع زيادة التدفقات الجماعية للاجئين. وكان له نتائج كارثية على بعض دول الملجأ الأفريقية.

ويعد التدهور البيئى إحدى النتائج التخريبية للتدفق الجماعى للاجئين. ويحدث ذلك أساساً نتيجة قطع الغابات لاستخدام أخشابها للوقود أو لبناء الأكواخ، ونتيجة للرعى الجائر فى معسكرات اللاجئين وما حولها. وتظل هذه المشكلات تحدث آثارها طويلا فى بلد الملجأ حتى بعد عودة اللاجئين إلى ديارهم. وعلى سبيل المثال فقد قُدر أن نحو ٣٠ ألف لاجئ سودانى فى شمال أوغندا يقطعون أخشاب غابات على مساحة ١,٦٠٠ هكتار سنوياً لاستخدامها كوقود(٢٥). أضف إلى ما تقدم، فإنه عندما يعبر الحدود نحو مليونى لاجئ رواندى عند شمال تنزانيا وشرق زائير عام ١٩٩٤، فإن ذلك من شأنه تدمير البنية الأساسية وتخريب النظام البيئى برمته بشكل يعطل التنمية، ويقعد دول الملجأ عن إمكانية استقبال لاجئين جدد(٢٦). وعلى سبيل المثال، فقد أدى تدفق اللاجئين الموزمبيقيين على مالاوى إلى تدمير شبكة الطرق الريفية بشكل أدى إلى ارتفاع تكلفة نقل الأغذية إلى معسكرات اللاجئين بنسبة ٦٠ ٪، وإلى رفع أسعار السلع على المواطنين، وإلى صعوبات مادية ومالية عليهم فى نقل منتجاتهم الزراعية إلى الأسواق(٢٧).

ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد، بل إن تدفق اللاجئين بأعداد كبيرة على دولة الملجأ يؤدى إلى ضغوط على سوق العمل، فتنخفض أجور المواطنين وتتعقد مشكلة البطالة، بما تنطوى عليه من نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية أيضاً. ثم إن ضغط اللاجئين على موارد الدولة المحدودة يؤدى إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات، بشكل يجعل المواطنين يضيقون ذرعاً بهم. ولعل ما صرح به رئيس أركان الجيش الزائيرى فى سبتمبر ١٩٩٥، يعبر عما تقدم حين قال إن الجماعة الدولية لم تقدم لزائير المساعدات الكافية، ومن ثم فإن الزائيريين أصبحوا «ضحايا كرمهم»(٢٨).

جـ- الآثار الاجتماعية والثقافية:

يـنزح اللاجئـون إلى دول الملجأ فى ظروف غير عادية تدفعهم إلى التخلى عن منظومة قيمهم حتى يمكنهم الحفاظ على الحياة، وهو الأمر الذى يدفعهم إلى ارتكاب ممارسات غير طبيعية من قتل وسطو مسلح ... الخ. وفى ذات الوقت، فإنهم يدخلون بثقافات جديدة على مجتمعات دول الملجأ بشكل قد يعرض منظومة القيم فيها للخطر، ثم إنهم قد يتحالفون مع أبناء جلدتهم من الوطنيين فى دول الملجأ بشكل يؤدى إلى إعادة رسم خريطة التفاعلات بين جماعات دول الملجأ ويخل بالتوازن القائم، ويفتح المجال أمام الصراع فيما بينها ويؤدى إلى تفسخ اجتماعى وتحلل أخلاقى وتفشى الأوبئة والأمراض. ثم إن احتياجات اللاجئين إلى خدمات معينة كالتعليم والصحة يضغط بشدة على الخدمات المقدمة للمواطنين، وعلى سبيل المثال، فقد فاق عدد الجرحى والمرضى من اللاجئين أعداد نظرائهم من أبناء جيبوتى فى مستشفى أورابا بجيبوتى(٢٩).

د- الآثار الأمنية:

يعد وجود ذلك العدد الضخم من اللاجئين فى دول الملجأ أحد العوامل فى شيوع حالة انعدام الأمن.

وقد هددت الحكومة الكينية مرارا بطرد اللاجئين الصوماليين من أراضيها باعتبارهم عامل تهديد للأمن والاستقرار، وبالذات فى المقاطعة الشمالية الشرقية لكينيا، ذلك أن العصابات بين صفوف هؤلاء اللاجئين تمارس أعمال القتل والسطو المسلح والاغتصاب... الخ. بل إنها قتلت نحو أربعين من رجال الشرطة الكينيين والذين يتولون

حراسة المعسكرات. ويضطر رجال الإغاثة إلى التنقل فى حراسة مسلحة مخافة القتل. ويضاف إلى ما تقدم، فإن الصراع العشائرى قد انتقل مع اللاجئين إلى بلد الملجأ حيث ينتقم أبناء كل عشيرة صومالية من بنات العشيرة الأخرى اغتصابا رغبة فى الإيذاء أو سعيا لاكتساب المكانة داخل عشائرهم(٣٠).

وفى شرقى زائير، حيث يوجد مئات الألوف من اللاجئين الرواندديين، فإن ميليشيا الهوتو وعناصر من الحكومة المخلوعة السابقة تعيش وسط المعسكرات ومعها أسلحتها التى تستخدمها ضد اللاجئين الراغبين فى العودة، كما تستخدمها فى تهديد حياة وممتلكات المواطنين الزائريين. ففى عام ١٩٩٥ مثلاً، اشتركت ميليشيات الهوتو مع أبناء جماعتهم الزائيريين فى الهجوم على المزارعين الزائيريين من جماعة هوندى وأرغموا نحو ١٥٠ ألفا منهم على ترك أراضيهم شمال جوما. ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد بل إن الميليشيات تستخدم المعسكرات مقرا للتدريب ومنطلقا تشن غارات على رواندا بشكل أدى إلى تصعيد الموقف بين زائير ورواندا(٣١).

وقد أدى هذا وذاك إلى تأليب الرأى العام المحلى فى دول الملجأ ضد اللاجئين باعتبار أن قطاعا منهم يحمى ويساند العناصر الإجرامية داخل المعسكرات، وباعتبار تهديدهم للأمن داخل هذه الدول.

وإزاء هذه الآثار، فإن الدول الأفريقية بدأت تعبر عن سخطها من جراء استقبال اللاجئين وما يسببونه لها من مشكلات بصورة مستقبل اللاجئين فى أفريقيا للخطر المحدق، وهو الأمر الذى يفرض ضرورة العمل على مواجهة مشكلة اللجوء برمتها وما تطرحه من آثار.

٢- وسائل مواجهة المشكلة:

تنشأ مشكلة اللجوء ابتداء من دولة المنشأ، وتخلف آثاراً على دول الملجأ، على نحو ما رأينا، ثم إنها تلقى تبعات على المجتمع الدولى يتعين عليه الوفاء بها لحفظ السلم والأمن الدوليين. ومن هنا، فإن مواجهة المشكلة ينبغى أن تتم على المستويات الثلاثة: فى دولة المنشأ، وفى دولة الملجأ، وعلى مستوى المجتمع الدولى.

أ- على مستوى دولة المنشأ:

هنا، فإن المواجهة يجب أن تتواكب مع مراحل ثلاث من تطورات المشكلة، وذلك باتخاذ إجراءات مانعة للحيلولة دون اندلاع الصراع وتفجر مشكلة اللجوء، أو باتخاذ إجراءات وقائية إذا لاحت فى الأفق بوادر لتفجر الصراع أو بإدارة الأزمة حال تفجرها.

الإجراءات المانعة(٣٢):

إن وضع سياسة لمواجهة أزمة الاندماج الوطنى وما تفرزه من صراعات وما تخلفه من لاجئين يعد أمراً فى غاية التعقيد نظراً لأن التعددية الإثنية فضلاً عن العلاقات الإثنية هى ظاهرة متعددة الأبعاد، يتداخل فيها التقاليد الثقافية مع المعتقدات الدينية مع الأهداف السياسية مع الاهتمامات الأمنية مع الطموحات الاقتصادية ... الخ. وبالإضافة إلى ما تقدم فإن الجماعة الإثنية ليست وحدة حصرية قائمة بذاتها، متميزة كلية عن غيرها، ذلك أنها تضم بين جنباتها أفراداً ينتمون إلى طبقات وأعمار، وأنواع (ذكور- إناث) مختلفة، بل وأحياناً ديانات مختلفة، وأحياناً أخرى خلفيات ثقافية متنوعة.

وعليه، فإن أى سياسات فى هذا الصدد لا تحدث تأثيراً واحداً، وبنفس الطريقة على الجماعة الإثنية الواحدة.

ويمكن القول إجمالاً إن هناك عدداً من الوسائل يمكن اتباعها فى هذا المضمار نذكر منها.

- التغيير الدستورى بشكل يسمح بالاستجابة للتنوع الإثنى. غير أنه يمكن القول إن أى تغييرات دستورية لا تكون ممكنة إلا فى مراحل معينة من تاريخ الدولة.

- اللامركزية. وقد أثبت الأخذ بالشكل الفيدرالى للدولة نجاعته أحياناً وبخاصة فى الدول الكبرى - مساحة وسكاناً - فى حين أن الأشكال الأخرى من اللامركزية والتعددية التشريعية والقبول بالتعددية الثقافية تبدو واعدة.

- النظام الانتخابى. ذلك أن النظم الانتخابية التى تفرض حصول المرشح على تأييد إقليمى أو إثنى متوازن تدفع السياسيين إلى صياغة برامجهم الانتخابية لتحقيق مطالب مختلف الجماعات والأقاليم (نيجيريا فى مرحلة سابقة). ثم إن نظام التمثيل النسبى

والذى يسمح بإعطاء مقاعد البرلمان «لأفضل الخاسرين» - كما هو الحال فى موريشيوس - إنما يفتح السبيل أمام الجماعات الصغرى لتمثل فى أجهزة الحكم.

- التنوع الثقافى. إن الاستجابة للتنوع الثقافى تتطلب اتباع سياسات عريضة فى مجال التعليم، والتنوع اللغوى، والاختلاف الدينى والثقافى. ذلك أن التعليم الرسمى يعد من أكثر السبل ملاءمة لتعزيز التفاهم والتسامح الإثنى، ولخلق شعور بالهوية الوطنية تتجاوز الولاءات الإثنية.

- الرشادة الاقتصادية. فالدول التى استطاعت أن تحقق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادى أمكنها التعامل مع المطالب المادية، ومع مطالب الجماعات الإثنية المختلفة. وفى المقابل، فإن السياسات الاقتصادية الانكماشية، تؤدى إلى الفقر، وعدم الأمان، وتدفع إلى الصراعات الإثنية. ثم إن السياسات التى تؤدى إلى عدم العدالة فى التوزيع - خاصة إذا ما انطبقت الاختلافات الإثنية مع الاختلافات الطبقية، تدفع إلى الاحساس بالتمييز والظلم من جانب الجماعات الإثنية المهمشة. ورغم إن اتباع سياسات اقتصادية تعطى أفضلية لبعض الجماعات المهمشة قد تكون ناجحة فى بعض المجتمعات، إلا أنها قد تثير حفيظة الجماعات الأخرى خصوصا فى فترات التدهور الاقتصادى.

الإجراءات الوقائية (٣٣):

إن اندلاع الصراع الإثنى غالبا ما يكون نتيجة للاستبعاد الاجتماعى أو التفكك المجتمعى والذى يفتح الطريق أمام الصراع من خلال إضعاف الهيكل الاجتماعى. وغالبا ما يسبق اندلاع الصراع الإثنى إشارات تحذيرية لاحتمالات وقوعه ومراحل انتقالية حتى يصل إلى صورته العنيفة.

ولذلك، فإنه يمكن اللجوء إلى عدد من الأساليب للحيلولة دون وقوع الصراع نذكر منها:

- احتواء الدعاية العدوانية. فحيث إن الصراع يتطلب استعدادا نفسيا، وأن أعمال القتل تبدأ عندما تعرف جماعة الأخرى بشكل يجعل القضاء عليها أمراً مرغوباً، فإن الدعاية تلعب هنا دورا حيويا فى الإعداد النفسى للصراع. ومن هنا، فإن احتواء الدعاية من خلال دعاية مضادة تقدم الحقائق بطريقة متوازنة يعد أحد طرق الوقاية من اندلاع الصراع.

ـ وقف عملية التعبئة. ويحتاج العنف أيضاً إلى استعدادات مادية ومؤسسية، فهو يتطلب الحصول على السلاح، وتشكيل ميليشيات، ومعسكرات تدريب. وكل هذه العمليات يمكن وقفها أو إحباطها أو منعها من خلال فرض حظر صارم على إمدادات السلاح وعلى التعبئة العسكرية.

ـ تدخل طرف ثالث. وما إن يندلع الصراع، فإن تدخل طرف ثالث قد يكون مفيدا وإن كان تأثيره يبدو محدودا فى الغالب الأعم. لقد كانت العزلة الدولية لنظام جنوب أفريقيا العنصرى مثلاً أحد العوامل فى دفعه للدخول فى المفاوضات، غير أن التدخل الدولى فى الصومال ومحاولة فرض السلام بالقوة قد فشل فشلا ذريعا.

إدارة الأزمة(٣٤):

إذا ما أندلع الصراع، فإنه قد يكون من المفيد تحديد طبيعته، لاتخاذ السبل الكفيلة بالتعامل معه.

فإذا كان الصراع إثنيا غير إقليمى (رواندا، وبوروندى)، فإن المجتمع الدولى يتعين عليه التدخل لتشجيع عملية التفاوض بين الحكومة وجماعات المعارضة الإثنية بغية إعادة توزيع السلطة أو تقاسمها بين الجماعات الإثنية المختلفة، وبغية إعادة توزيع الثروة، فضلاً عن الاعتراف بالتعددية الثقافية واحترامها.

وإذا كان الصراع إثنيا إقليمياً (السودان ـ الصومال)، فإن التدخل الدولى العسكرى يمكن أن يكون أكثر مثالية فى الفصل بين القوات المتحاربة، تمهيدا للتوصل إلى حل بالاتفاق وليس فرض حل على الأطراف المتحاربة.

وإذا كان الصراع أهليا غير إثنى (الصومال ـ ليبيريا إلى حد ما)، وكانت الحكومة عاجزة عن حماية مواطنيها إما بضعفها أو انهيارها، فإن الجماعة الدولية يجب أن تتدخل لتقديم العون للحكومة المركزية أو للمواطنين. وفى ذات الوقت، تسعى من خلال الوساطة إلى وضع ترتيبات مؤسسية تحقق اقتساما للسلطة وتوزيعا للثروة.

وإذا كان الصراع ناجما عن نظم تسلطية (السودان ـ رواندا ـ الصومال – ليبيريا فى فترات مختلفة)، فلا سبيل أمام المجتمع الدولى غير مقاطعة هذه النظم حتى تسقط، أو الضغط عليها وإجبارها على احترام حقوق الإنسان.

ب- على مستوى دولة الملجأ:

يتعين هنا على كل دولة من هذه الدول أن تلتـزم بالاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين لعام ١٩٥١، والبروتوكول الملحق بها والصادر ١٩٦٧، واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩)، وبالذات ما تعلق منها بحماية اللاجئين على أراضيها وتوفير سبل الحياة لهم لحين عودتهم إلى أوطانهم، وعدم ترحيلهم قسراً عن ديارهم والالتزام بقبول عودتهم الطوعية إلى بلادهم حال رغبتهم فى ذلك مع توفير كافة السبل المتاحة لديها لضمان عودتهم.

جـ- على مستوى المجتمع الدولى:

لاشك أن المجتمع الدولى مطالب ابتداء بالبحث عن الصيغ السياسية الملائمة لمواجهة مشكلة الاندماج الوطنى قبل اندلاع الصراع وتدفق اللاجئين، ثم هو مطالب بتقديم كامل دعمه المادى والمعنوى لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين كما يتسنى لها القيام بعملها الإنسانى الإنقاذى. وفضلاً عن ذلك، فهو مطالب بتقديم دعمه المادى، وتعاطفه المعنوى مع دول الملجأ الأفريقية حتى تستمر فى فتح حدودها أمام موجات اللاجئين، وإلا فإن البديل سيكون مأساوياً حين لا يجد اللاجئون أرضا تقبلهم، ويكون مصيرهم الهلاك الجماعى تحت سمع وبصر عالم يزعم أنه يرفع احترام حقوق الإنسان، ويعلى من كرامته.

خاتمة:

على الرغم من مأساوية مشكلة اللاجئين، إلا أنه من وسط الركام تظهر بوادر مبشرة للتوصل إلى حلول لها. ففى عام ١٩٩٣، استكملت العودة الطوعية للاجئ جنوب أفريقيا. وفى الفترة من ٩٣-١٩٩٥، تمت أكبر عملية لإعادة اللاجئين إلى أوطانهم بعودة ١,٦ مليون موزمبيقى إلى ديارهم. وفى القرن الأفريقى، فإن أكثر من مليون لاجئ قد عادوا إلى ديارهم فى السنوات الخمس الماضية، ومازالت مباحثات السلام مستمرة للتوصل إلى حلول لمشكلات الصومال، ورواندا، وليبيريا بغية تسوية هذه المشكلات وإعادة اللاجئين إلى ديارهم.

على أن خبرة النجاحات والإخفاقات فى مواجهة مشكلة اللاجئين الأفارقة تبرهن على أن هذه المواجهة لن تتأتى بأعمال إنسانية فحسب، وإنما بمبادرات سياسية تقضى على الجذور المسببة لها فى الأمد الطويل، إلا أنه فى الأجل القصير فإنه يتعين اتخاذ الإجراءات الضرورية لمساندة دول الملجأ الأفريقية حتى لا تغلق حدودها فى مواجهة اللاجئين، أو تضطر إلى طردهم من ديارهم، كما يتعين تحسين كفاءة جهود الإغاثة الإنسانية ودعمها مادياً ومعنوياً لتستمر فى أداء مهامه.

الهوامش

١- مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين: **حماية اللاجئين أسئلة وأجوبة** (القاهرة: مركز الإعلام، مطابع الأهرام التجارية)، ص ٢.

٢- Myron Weiner, Bad Neighbors, Bad Neighborhoods, "An Inquiry Into the Causes of Refugee Flows", in **International Security**, (Cambridge: Harvard Univ., Vol. 21, No. 1, 1996) PP. 11-15.

٣- Rainer Hofmann, "Refugee Law in Africa", in **Low And State**, (Tübingen, The Institute for Scientific Co-Operation, Vol. 39, 1989), P. 81.

٤- مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين **حالة اللاجئين فى العالم ١٩٩٥ - بحثاً عن حلول**، ص ٢٤٧-٢٥١.

٥- م. س. ص ٢٥٣.

٦- Myron Weiner, **Op. cit.**, pp. 15-17.

٧- **Ibid.**, PP. 29-32.

٨- **Ibid.**, PP. 32-36.

ولمزيد من التفاصيل انظر:

Rainer Hofmann, **Op. Cit.**, PP. 80-81.

٩- للمزيد من التفصيل عن أزمة الاندماج الوطنى فى أفريقيا انظر:

- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: «مشكلة الاندماج الوطنى فى أفريقيا، والخيار السودانى»، **نشرة البحوث والدراسات الأفريقية** (القاهرة: معهد البحوث والدراسات الأفريقية، ١٩٨٣) ص ١-٩.

وانظر أيضاً:

UNRISD, "Ethnic Violence", **Paper Presented at World Summit for Social development**, Copenhagen, denmark, 6-12 March 1995.

١٠- أنظر فى هذا الصدد كلا من:

Rainer Hofmann, **Op. Cit.**, PP. 80-81.

Myron Weiner, **Op. Cit.**, PP. 9-23.

١١- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: «الصومال وإمكانات تحدى النظام الدولى»، **ورقة عمل قدمت إلى مركز الدراسات الحضارية بالقاهرة**، نوفمبر ١٩٩٣، ص ٣-٩.

١٢- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: «مشكلة الاندماج الوطنى فى أوغندا وانعكاساتها على الأوضاع فى حوض النيل»، **بحث قدم للندوة الدولية لحوض النيل** (القاهرة: معهد البحوث والدراسات الأفريقية - مارس ١٩٨٧) ص ٢٩-٣٦.

١٣- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: الصومال ... م. س. ذ.، ص ٤، ٥.

١٤- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: «الاندماج الوطني في أفريقيا والخيار السوداني»، **مجلة المستقبل العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد ٦٣، مايو ١٩٨٤) ص ٤٨-٥٣.

١٥- أنظر مثلاً:

Hartmut Diessenbacher, "Explaining the Genocide In Rwanda", in **Low and State** (Vol. 52, 1995) PP. 68-85.

١٦- Jean-Pierre Chertien, "Burundi, the Obsession With Genocide", in **Current History**, (Philadelphia Current History Inc., May 1996) PP. 206-210.

١٧- Brenda M. Branaman, **Liberia: Issues for the United States**, (CRS, July 7, 1993) PP. 1-2.

١٨- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: «الاندماج الوطني ... المستقبل العربي، م. س. ذ، ص ٤١-٥٣.

وأنظر كذلك:

Judy Mayotte, "Civil War in Sudan: The Paradox of Human Rights and National Sovereignty", in **Journal of International Affairs**, (Colombia: The Trustees of Colombia Univ.) Vol. 47, No. 2, Winter 1994) PP. 504-516.

وانظر أيضاً:

Peter Woodward, "A New Map of Africa? Reflectionc on the Horn", in **Africa Insight**, Vol. 23, No. 1, 1993, PP. 11-13.

ولمزيد من التفاصيل انظر:

AAPS Human Right Watch, "The United States and Sudan", in **Newsletter**, (Nairobi: Aricam Association of Political Science, No. 16 Sep. 1994) PP. 11-13.

١٩- د. إبراهيم أحمد نصر الدين: الصومال ... م. س. ذ.، ص ٣-٩.

٢٠- راجع:

Martin Plaut, "Rwanda-Looking Beyond the Staughter", in The World Today, Aug. - Sept. 1994, PP. 149-152.

Jean-Pierre Chretien, **Op. Cit.**, PP. 206-210.

وانظر أيضاً:

Facts on File, Vol. 56, No. 2903, July 25, 1996, PP. 512-513.

٢١-

Brenda M. Branaman, **Op. Cit.**, PP. 1-2.

ولمزيد من التفاصيل انظر:

Dave Peterson, Liberia: "Crying For Democracy", in **Journal of Democracy**, Vol. 7, No. 2, April 1996, PP> 148-153.

٢٢- راجع مثلاً:

William Reno, "The Business of War in Liberia", in **Current History**, May 1996, PP> 211-215.

٢٣- Martin Plant, **Op. Cit.**, PP. 150-151.

٢٤- Edward Kwakwa, "The Refugee Phenomenon in Africa", in **African Topics**, (London: Africa Periscope Communication, June- Feb. 1996), P.5.

٢٥- Kanyhama Dixon-Fyle, "Prevention as the Best Solution", in **Refugees**, (UNHCR), No. 96, 11, 1994). P. 23.

٢٦- Edward Kwakwa, **Op. Cit.**, P.5.

٢٧- Kanyhama Dixon-Fyle, **Op. Cit.**, P. 23.

٢٨- Edward Kwakwa, **Op. Cit.**, P.5.

٢٩- Kanyhama Dixon-Fyle, **Op. Cit.**, P. 23.

٣٠- Rupert Coville, "Unsafe and Unsecure", in Refugees, **Op. Cit.**, PP. 20-21.

٣١- Carole J.L. Collins, Regugee Crisis Around the Great Lakes", in **Africa Recovery**, Vol. 10, No. 1, May 1996.

٣٢- UNRISD, **Op. Cit.**, PP. 3-4.

٣٤- **Ibid.**, PP. 2-3.

Myron Weiner, **Op. Cit.**, PP. 37-40.

وانظر كذلك:

Mohamed M. Sahnoun, "New Challenges for the Peace Makers", in **Refugees** (UNHCR, No. 96, 11, 1994), PP. 14-15.

(٨)

«اللاجئون فى يوغسلافيا السابقة»

د. داماسو فيتشي

فى حزيران / يونيه ١٩٩١، أعلنت كل من سلوفينيا وكرواتيا استقلالهما عن الاتحاد اليوغسلافى. وبعد مضى بضعة أشهر، فعلت البوسنة والهرسك الشىء نفسه. وعلى عكس كرواتيا والبوسنة والهرسك، لم تشهد سلوفينيا تعاظما للتوتر كما لم يكن الصراع الذى نشأ بعد الاستقلال صراعا مستمراً. ويرجع السبب الرئيسى فى ذلك، إلى تجانس السكان فى هذا البلد فى الأساس.

وفى كرواتيا، بدأت مشاعر النعرة الوطنية بين السكان من أصل إثنى صربى وكرواتى التى ظلت مكبوتة لفترة طويلة فى الظهور أثناء الحملة الانتخابية فى شهر نيسان / أبريل ١٩٩٠، والتى فاز فيها السيد توديمان. وكان أحد شعاراته المفضلة أثناء الحملة الانتخابية «كرواتيا الكبرى داخل حدودها الطبيعية»، مما يشير بوضوح إلى إقليم كرايينا فى كرواتيا، والذى ظل لقرون عديدة تسكنه غالبية من الصرب الكروات. والمحتمل جداً أنه كان يشير أيضاً إلى هرسك البوسنة، وهو الإقليم البوسنى الذى يسيطر عليه الكروات البوسنيون. وفى غضون الأشهر الأخيرة من عام ١٩٩٠، عمدت حكومة زغرب بصورة مطردة، ولكن بقوة، إلى تنفيذ سياسات واتخاذ خطوات عملية، تجاه الاستقلال عن صربيا الأم. وقد أثار ذلك بصورة غير مباشرة شعورا بالتوجس بين الأقلية الصربية فى كرواتيا التى لجأت بدافع من خوفها من التمييز الإثنى فى حالة الاستقلال، إلى تقديم مطالب ملحة من أجل الانفصال.

وقد بلغت هذه التطورات ذروتها فى نيسان / أبريل ١٩٩١ بنشوب صراع مسلح علنى بين الجيشين الكرواتى واليوغسلافى. وفى نهاية العام، وقبل بضعة أشهر من المصادقة الدولية على استقلال كرواتيا، كان الصرب الكروات يسيطرون على نحو ٢٨ فى المائة من الأراضى الكرواتية، وأصبح حوالى ٠٠٠ ٦٠٠ شخص نازحين، منهم ٢٥٠٠٠٠ كرواتى طردهم الصرب من ديارهم.

وقد أعلن استقلال البوسنة والهرسك فى آذار / مارس ١٩٩٢ ، وذلك فى أعقاب استفتاء عام أجرى بالرغم من اعتراض الصرب البوسنيين، الذين كانوا يخشون أيضاً أن يتعرضوا للتمييز فى هذا البلد، باعتبار أنهم أقلية بالنسبة للبوسنيين. ومع أن خطر نشوب صراع ضخم فى هذا البلد كان متوقعا فى حالة إعلان الاستقلال، بدون توافق الآراء بين المجموعات الإثنية الثلاث، فإن ما نشأ فعلا فى الأشهر التالية قد تجاوز كل التوقعات.

واعتبارا من آذار / مارس ١٩٩٢ ، تكاثرت المتاريس ونقاط التفتيش بسرعة فى سراييفو، ونشب القتال فى مختلف أرجاء البلد. وقد أعلن الصرب البوسنيون عن قيام جمهورية صربية مستقلة، وبذلك بدأ تطبيق عملية «التطهير الإثنى» الكريهة. وفى بداية الصراع، كان هناك تحالف ضمنى قائم بين الكروات والبوسنيين، غير أنه فى كانون الثانى / يناير ١٩٩٣ ، تدهورت الحالة. وفى ذلك الوقت، بدا أن ما أطلق عليه اسم «خطة فانس - أوين للسلم» والتى كانت تستهدف وضع المناطق التى بها أعداد ضخمة من السكان المسلمين تحت الإدارة الكرواتية، تلتى معارضة كل الأطراف. ونشب القتال فورا بين قوات الحكومة البوسنية والميليشيات الكرواتية فى البوسنة. وبدأت عمليات التطهير الإثنى التى جرت بتحريض من الكروات.

وبصورة مماثلة للصرب، أعرب الكروات عن رغبتهم فى الانفصال، وإنشاء دولة خاصة بهم (أطلقوا عليها اسم هرسك - البوسنة)، وتشمل الجيوب المطهرة الأخرى فى البوسنة الوسطى. ومنذ ذلك الوقت، وحتى التوقيع على اتفاق دايتون فى مطلع عام ١٩٩٤ ، الذى وضع إطار الاتحاد، وكان البوسنيون مرغمين على القتال فى جبهتين.

وبنهاية عام ١٩٩٢ ، كان الصراع فى البوسنة والهرسك قد أنتج ما يقدر بنحو ١,٨ مليون من اللاجئين والأشخاص النازحين وضحايا الحرب. ومن هذا القطاع السكانى، كان عدد الأشخاص النازحين داخل البوسنة والهرسك ذاتها يقدر بنحو مليون شخص، فى حين توقف تعداد اللاجئين الذين فروا إلى البلدان المجاورة، وتوجه معظمهم فى وقت لاحق إلى بلدان أوروبية غربية، عند حوالى ٠٠٠ ٨٠٠ شخص.

ويعرض التحليل، فيما يلى، لحالة اللاجئين فى دول الاتحاد المنهار مركزين أساساً على بيان حدود الدور الذى اضطلعت به مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين فى هذا الخصوص، ومن خلال تناول العناصر الآتية:

أولاً: أساس مشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:

في ١٤ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٩١، حصلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على تصريح أو ولاية من الأمين العام للأمم المتحدة بالعمل كوكالة رئيسية للأمم المتحدة، من أجل توفير الحماية والمساعدة إلى الأشخاص النازحين داخليا المعوزين والذين تأثروا نتيجة للصراع الدائر في يوغسلافيا السابقة. وكان دور المفوضية في الحماية واضحا في رسالة الأمين العام والتي تضمنت «مشاركة المفوضية، يمكن أن يكون لها أيضاً تأثير وقائي مطلوب في المساعدة على تفادي عمليات نزوح أخرى للسكان، فضلاً عن المساهمة في تهيئة الظروف التي تسمح في نهاية الأمر للاجئين والأشخاص النازحين بالعودة إلى أماكن منشئهم».

ولقد تم التعبير عن الولاية الممنوحة للمفوضية بطريقة واضحة في هذه الرسالة، وأصبح يتعين على هذه المفوضية أن تضطلع بأنشطة في ثلاثة مجالات عريضة:

١- جلب إغاثة مادية لضحايا الصراع.

٢- الحيلولة دون حدوث عمليات نزوح أخرى للسكان.

٣- تسهيل عودة الأشخاص النازحين إلى أماكن منشئهم في أمان وكرامة.

وسنبين لاحقاً حكمة ومناسبة هذا القرار الذي أصدره الأمين العام للأمم المتحدة في هذا الشأن. ولكن قد يكون من المفيد أولاً بأن نشير إلى ما يلي بشأن هذه الولاية المحددة جداً التي عهد بها الأمين العام إلى المفوضية، وذلك قبل عرض التفصيلات المتعلقة بالمساعدات الإنسانية التي توفرها.

فأولا وقبل كل شيء ينبغي أن ينظر إلى النجاح وأوجه القصور التي صادفت عمل المفوضية في المجالات الثلاثة في ضوء الواقع المؤلم بصورة غير عادية للصراع اليوغسلافي، أي النزوح الإجباري والعنيف للسكان المدنيين والذي كان الهدف الرئيسي للصراع ذاته، وليس في ضوء أي نتيجة من النتائج المباشرة لهذا الصراع. لقد تمثل الطابع المحدد لهذه الحرب، سواء أكانت في كرواتيا أم في البوسنة والهرسك، في أن المتحاربين لا يريدون توسيع أراضيهما من أجل فتح آفاق جديدة. لقد كان الهدف المحدد للحرب هو تنقية وتطهير الأراضي من المجموعات الإثنية الأخرى. لقد سافرت في كل أنحاء البلد. إن الدمار الذي لحق بمنازل الأفراد هو شيء يصعب تصوره. فقد كان يتم

إحراق المنازل، ومحوها من الوجود تماما عندما يكون ذلك ممكنا ويسمح الوقت به. وكانت الرسالة الموجهة بوضوح كامل: «نحن لا نريد عودتكم مرة أخرى».

وثانياً: من الملاحظ أنه في الوقت الذى كانت فيه المفوضية قد فوضت للاضطلاع بدورها القيادى، كان الاعتقاد العام هو، من ناحية، أن الحرب فى كرواتيا قد اقتربت من نهايتها، ومن ناحية أخرى، أن الأطراف المتنازعة فى البوسنة والهرسك سوف تثوب الى رشدها قريبا وتسوى خلافاتها من خلال المفاوضات، وتتراضى من أجل تحقيق الصالح المشترك لجميع القوميات. وفى وقت مبكر من كانون الثانى / يناير ١٩٩٣، كان سيروس فانس ممثلا من الأمم المتحدة وديفيد أوين ممثلا عن الجماعة الأوروبية، قد أعدا خطة تتصور تقسيم البوسنة إلى عشرة أقاليم تتمتع بالاستقلال الذاتى بدرجة عالية، وتكون فيها لمجموعة أو لأخرى غالبية قاطعة. وقد رفضت كل الأطراف هذه الخطة، التى استهدفت استعادة السلم لهذا البلد فى غضون أيام. وكان لابد أن يتصاعد الصراع فى الواقع إلى حرب من حروب القرون الوسطى الوحشية كما شهدنا فى وقت لاحق، على نحو يفوق تصور أى شخص.

وثالثا: إن السياق التخطيطى الكامل وراء عملية المفوضية فى يوغسلافيا، كان يفترض أن برنامجها الإنسانى سوف يتلاحم مع مبادرات الأمم المتحدة لحفظ السلم وبنائه هناك. وبالفعل، تم إرسال قوة لحفظ السلم - قوة الأمم المتحدة للحماية فى يوغسلافيا - غير أنه لم يكن هناك سلم ليتم الحفاظ عليه فى يوغسلافيا السابقة، ولم يكن لهذه القوة تفويض بإنقاذ السلم.

وقد خاطرت المفوضية بأرواح موظفيها أثناء محاولاتها توفير المساعدات داخل كرواتيا والبوسنة طوال ما يزيد على ثلاث سنوات. ولا أعتقد أننى أتفق مع ما قاله عامل إغاثة فى إحدى المنظمات غير الحكومية فى البوسنة، بأن «المفوضية لم تكن هى المنظمة المناسبة، وأنها كانت تحاول القيام بالعمل المناسب فى المكان غير المناسب، وفى الوقت غير المناسب».

ثانياً: الأنشطة الإنسانية التى قامت بها المفوضية:

تضمنت هذه الأنشطة الإنسانية توفير المساعدات الطارئة وحماية حقوق الإنسان الأساسية، على حد سواء. وذلك على النحو التالى:

١- ففيما يتعلق بالمساعدات، فالملاحظ أن المنتفعين بها قد تجاوز عددهم أولئك الذين نزحوا نتيجة للحرب. وكان الأمين العام للأمم المتحدة قد طالب المفوضية، التى تقدم عادة المساعدة للأشخاص الذين عبروا حدودا دولية، بأن تساعد فى هذه الحالة، أولئك الذين لايزالون فى بلدهم. ولم يكن هذا الطلب جديدا. فقد اتبع الأمين العام، وكذا الجمعية العامة من قبل نفس المسلك فى صراعات سابقة. وعلى سبيل المثال فى أزمة الخليج، والصراع الأفغانى. وفى وقت سابق فى عام ١٩٥٧، مع اللاجئين فى هونغ كونغ.

ومع تفاقم الصراع فى البوسنة والهرسك، اتسعت المهمة بدرجة أكبر لتشمل أولئك المهددين بالنزوح ولكنهم لم ينزحوا بعد.

وفى نهاية عام ١٩٩٥، كان العدد الإجمالى من السكان الذين يحصلون على المساعدة فى يوغسلافيا السابقة، كما يلى:

- البوسنة والهرسك ٢٧٠٠٠٠٠ شخص. ويمثل هذا الرقم سكانا فى البوسنة والهرسك حصلوا على بعض أشكال المساعدة. أما العجز الغذائى الذى قام برنامج الأغذية العالمى بسده، فقد بلغ ٢٣٠٠٠ طن مترى شهريا، أى ما يعادل ١,٤ مليون حصة أغذية كاملة.

- كرواتيا ٢٢٨٠٠٠ لاجئ، ١٩٧٠٠٠ شخص مشرد. وفى قطاع الشرق، قدمت المساعدة لـ ٣٨٠٠٠ شخص مشرد. وبلغ المجموع بالنسبة لكرواتيا ٤٦٣٠٠٠.

- جمهورية يوغسلافيا الاتحادية ٣٣٠٠٠٠ لاجئ قادمون من كل من كرواتيا والبوسنة.

- سلوفينيا ٢٤٠٠٠ لاجئ، ومعظمهم قادمون من البوسنة والهرسك.

٢- بالإضافة إلى تحديد وتحديث الهدف الإنسانى، كان يتعين على الأمم المتحدة أن تختار بين المبادرات الإنسانية المناسبة للوضع فى جمهوريات الاتحاد اليوغسلافى المنهار. وكان القرار الأولى واضحا: إن الغذاء هو الأولوية العليا. وخلال عامى ١٩٩٢ و١٩٩٣. كان الغذاء هو أكبر عنصر فى برنامج الإغاثة فى مختلف أرجاء المنطقة وكان الدواء هو العنصر الثانى. وكان توزيع الغذاء هو «المبرر» وراء وجود الأمم المتحدة بكامله.

وقد تم توفير معونة الأغذية الطارئة للاجئين والنازحين داخليا ومن تأثروا بالحرب فى يوغسلافيا السابقة (بما فى ذلك البوسنة والهرسك)، منذ تشرين الثانى / نوفمبر ١٩٩١ . وفى تشرين الثانى / نوفمبر ١٩٩٢، تولى برنامج الأغذية العالمى عن المفوضية مسؤولية تعبئة المعونة الغذائية من أجل عدد متزايد من المحتاجين. بيد أنه فى البوسنة والهرسك وفى المناطق الأخرى المتأثرة بالحرب، احتفظت المفوضية بمهمة التوزيع المباشر للأغذية على المجتمعات المحلية، وفى بعض الأحيان فى ظروف قاسية تهدد الحياة. وارتفع توزيع الغذاء من ٣٥٠ ٠٠٠ منتفع فى أواخر عام ١٩٩١، إلى ٢,٧ مليون منتفع فى أيلول / سبتمبر ١٩٩٢، و٣,٨ مليون منتفع اعتبارا من نيسان / أبريل ١٩٩٣. وفى أعقاب تحسن الظروف، جرى تنقيح احتياجات المعونة الغذائية الطارئة فى اتجاه نزولى فى نداء الأمم المتحدة الموحد فيما بين الوكالات الصادر فى أيلول / سبتمبر ١٩٩٤؛ حيث أصبح ٢,٩ مليون شخص مستهدفين، منهم ١,٩ مليون فى البوسنة والهرسك.

ومن المتوقع الآن أن يجرى، مع التوقيع على اتفاق السلم، تخفيض برنامج المعونة الغذائية تدريجيا خلال عام ١٩٩٦، وأن ينتهى عمليا بنهاية عام ١٩٩٧.

ومع اقتراب فصل الشتاء فى عام ١٩٩٢، كان هناك تركيز على المستلزمات اللازمة لمواجهة الشتاء كالوقود، والملابس، ومواد الإيواء. وقد حدث توسع مماثل عندما اقترب فصل الشتاء فى عام ١٩٩٣. وقد تم أيضاً توسيع أولوية الغذاء كيما تشمل الحطب، والفحم، والغاز، وغيرها من أشكال الطاقة.

بيد أنه طوال جهود الإغاثة فقد ظل الغذاء هو السلعة الأساسية، وكان ذلك أيضاً بناء على طلب السلطات المحلية. وقد تباهت الأمم المتحدة «بمعجزة سراييفو»، وأبرزت تفادى حدوث مجاعة فى عاصمة البوسنة منذ نشوب الحرب فى نيسان / أبرل عام ١٩٩٢. فعلى ضوء العقبات التى صادفت الجهود المبذولة للحفاظ على سكان المدينة أحياء ونقاط التفتيش التى أقامها الصرب حول سراييفو، لا يمكن اعتبار ذلك إنجازا هينا.

ولقد كانت عملية النقل الجوى من سبليت إلى سراييفو فى بادئ الأمر، ثم من انكونا إلى سراييفو، أكثر عمليات النقل الجوى أهمية فى تاريخ الإغاثة الإنسانية حتى الآن، وذلك من حيث كمية الأغذية المنقولة ومن حيث أجلها. ففى غضون الشهور التسعة

الأولى من عام ١٩٩٣، وصل إلى العاصمة البوسنية ما مجموعه ٧٠٧ ٥٦ أطنان مترية من إمدادات الإغاثة، حوالى ٠٠٠ ٣٧ طن مترى بالشاحنات، والباقى بالنقل الجوى. وفى ٩ كانون الثانى / يناير ١٩٩٦، توقفت رسميا عمليات النقل الجوى إلى سراييفو التى قامت بها المفوضية، بعد أن نقلت ما يزيد على ٠٠٠ ١٦٠ طن مترى من الأغذية والأدوية، وإجلاء أكثر من ١٠٠ ١ حالة من الحالات الطبية العاجلة منذ بدء تشغيلها فى تموز / يوليه ١٩٩٢.

وفى عام ١٩٩٦، واصل برنامج المساعدات تقديم العون للأشخاص فى يوغسلافيا السابقة الذين يعيشون فى ظل ظروف ما بعد الحرب. ولعل الفرق، من حيث التجربة والدعم السابقين، هو أنه على وجه الخصوص فيما يتعلق بالبوسنة والهرسك:

أ- أن توزيع معونات الأغذية قد عهد به تدريجيا إلى برنامج الأغذية العالمى.

ب- أن محتويات المساعدات تنتقل شيئاً فشيئاً، من حالة الطوارئ إلى التأهيل، إلى المرحلة التى أصبح فيها أكبر قطاعين بموجب برنامج المفوضية للمساعدات، هما توفير مواد البناء الأساسية من أجل مساعدة الناس على إصلاح منازلهم، والبنود غير الغذائية لجعل مأواهم صالحا للسكنى (مواقد، بطاطين، أثاث). وفى حدود ميزانية قدرها ٢١٠ ملايين دولار تقريبا للبوسنة والهرسك وحدها فى عام ١٩٩١، غطت مواد البناء ٨٠ مليون دولار ومعدات المنازل ٥٠ مليون دولار.

٣- دور المفوضية كوكالة رئيسية:

لقد حصلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على ولايتها كوكالة رئيسية من الأمين العام فى رسالة مؤرخة فى ٢٥ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩١. وكان الاستناد إلى نظامها الأساسى وخبرتها، وتجربته، هو السبب فى أن طلب إليها أن تساعد الأشخاص النازحين فى يوغسلافيا السابقة. وبعد فترة من التبديل السريع للقيادة وتعثر تبرعات المانحين، أتاحت الأزمة فى يوغسلافيا السابقة للمفوضية الفرصة لإظهار قدراتها فى حالة طوارئ بارزة. وارتفعت ميزانيتها الشاملة بالفعل من ٨٨٣ مليون دولار فى عام ١٩٩١، إلى ١,١٢٧ مليار دولار فى عام ١٩٩٢. بيد أن نطاق انشغالها بأعمالها فى يوغسلافيا دفع بعض المسؤولين، إلى التشكيك فى حكمة قبول تعيينها وكالة رئيسية.

بيد أن ما فهم من وصفها بأنها «وكالة رئيسية» لم يكن واضحا فى ذلك الوقت، وظل الأمر كذلك أثناء العامين التاليين. فلم يكن هناك اتفاق موحد يوضح الواجبات والحقوق الضرورية. وكما فسرت المفوضية هذه الواجبات والحقوق، فإنها كانت تشمل «المسؤولية الأساسية عن السوقيات / النقل، مراقبة الأغذية، الاحتياجات المنزلية، المأوى، الخدمات المجتمعية، إدرار الدخل، الحماية، وتقديم الدعم للوكالات الأخرى فى انقطاعات التى تقع تحت مسؤوليتها». وفى حين تتجه المفوضية السامية إلى منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمى من أجل أن نصبح الجميع شركاء تنفيذيين فى جميع البرامج الأخرى على النطاق العالمى، فى يوغسلافيا السابقة، بسبب حالة الحرب، أنهت المفوضية اضطلاعها بالمسؤوليات التنفيذية المتعلقة بكل هذه المجالات.

وسرعان ما احتوت المفوضية أضخم وجود مدنى فى يوغسلايا السابقة. فقد زاد عدد موظفيها الدوليين من ١٩ موظفا فى كانون الأول / ديسمبر ١٩٩١، إلى ٥٦٣ موظفا فى آذار / مارس ١٩٩٣، عندما بلغت حالة الطوارئ ذروتها. وفى وقت كان يوجد فيه ١٨ مليونا تقريبا من اللاجئين المعترف بهم فى كل أنحاء العالم، أصبحت يوغسلافيا السابقة تمثل أضخم تكليف واحد يعهد به إلى المنظمة. وفى عام ١٩٩٢، عندما طالبت المفوضية ٢٩٥,٤ مليون دولار أموالا من أجل عمليتها فى يوغسلافيا، كانت ميزانية البرنامج الضخم التالى، وهى عملية العودة إلى أفغانستان، تبلغ ٦٢ مليون دولار. بيد أن متاعب المفوضية، كانت أكثر من مجرد متاعب مالية. إذ أن الحرب الآخذة فى الاتساع والمشكلات الإنسانية الشديدة قد استحوذت على وقت وطاقة العديد من كبار الموظفين الفنيين. وقد بدأت المفوضية السامية تطلق على نفسها لقب «المسؤول المكتبى الخاص بيوغسلافيا السابقة».

٤- تأييد العسكريين أثناء حالة الطوارئ:

تبرز ثمة ثلاثة إسهامات إيجابية للأفراد العسكريين فى الأنشطة الإنسانية.

فأولا: أتاح المسؤولون العسكريون خبرتهم لأولئك الذين يتولون عمليات الإغاثة. فقد كان أفراد قوة الأمم المتحدة للحماية فى يوغسلافيا يقدمون توجيهات يومية فى زغرب إلى المبعوث الخاص للمفوضية وموظفى الأمم المتحدة الآخرين. وكان يتم توزيع خرائط

القوة لخطوط المواجهة دائمة التغير، ومناقشة آخر الحوادث الأمنية، ويجرى تقديم توصيات مفصلة لتفادى وقوع حوادث أخرى، ومعالجة المسائل المتعلقة بالخطر النسبى الذى تتعرض له العمليات الإنسانية.

وكما قدمت الحكومات الخبرة العسكرية للمفوضية، فقد أعارت لها موظفين من ذوى الخلفية والتدريب الخاصين فى أمور من قبيل الأمن والسوقيات. وكان لدى المبعوث الخاص للمفوضية، فى مرحلة ما، خمسة أخصائيين ضمن موظفيه. وقام أفراد الجيش العاملون أو المتقاعدون بأدوار حاسمة فى توجيه قوافل المفوضية من زغرب وبلغراد. ووقع الأفراد العسكريون المتقاعدون عقود عمل مع الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الأخرى. ومثلما هو الحال فى ساحات فترة ما بعد الحرب الباردة الأخرى. فقد أنتج تخفيض عدد العاملين فى المؤسسة العسكرية فى العالم أشخاصا مستعدين لأن يضطلعوا بسلالة جديدة من التحديات الإنسانية.

وثانيا: قامت قوة الأمم المتحدة للحماية فى يوغسلافيا بتدعيم عمليات الأمم المتحدة عندما كانت تطالب بذلك، حيث كانت ترافق عادة قوافل المفوضية على أساس جدول زمنى منظم إلى المناطق التى يتعرض فيها الأمن للخطر، وعلى وجه الخصوص فى البوسنة الشرقية والوسطى وفى بعض الأحيان، كان الجنود يسبقون مركبات الإغاثة، وينتشرون عبر منطقة واسعة لردع أى أعمال للتحرش. وعندما تزايد احتمال وقوع عنف بدرجة أكبر ، وفرت قوة الأمم المتحدة للحماية فى يوغسلافيا حراسة مرافقة مباشرة. وكانت هذه القوات المصاحبة تسافر عموما بناقلات أفراد مدرعة، كمركبات فى مقدمة القوافل وفى آخرها، على أن تكون مركبة عسكرية أو أكثر فى الوسط. وفى ذروة حالة الطوارئ، قامت قوة الأمم المتحدة للحماية بحراسة نحو ألف طن من إمدادات الإغاثة يوميا.

وقد أشاد المسؤولون عن الشؤون الإنسانية بالدعم الذى قدمته قوة الأمم المتحدة للحماية. إذ أن الحراسات المسلحة المرافقة قد ردعت بالتأكيد العنف، كما أنها أحبطت عمليات السطو والنهب والتحرشات الأخرى بعمليات المساعدة. كذلك، عملت القوات على تخفيض التوترات وخلقت جوا من الثقة بين المدنيين، وعملت على إنقاذ عمال المساعدات.

وثالثا: فإنه ربما يكون من أكثر الإسهامات العسكرية لقوة الأمم المتحدة وضوحا، هو الاضطلاع بالنقل الثقيل. إذ قامت الطائرات العسكرية من حوالى ٢٠ بلدا بتموين مطار سراييفو، الذى كان هو نفسه محتلا من جانب جنود قوة الأمم المتحدة للحماية.

واستنادا إلى هذه التجربة، نعتقد أن هذا النوع من العمليات المختلطة، والتى تتضمن عمليات المساعدة الإنسانية فيها دعما عسكريا فنيا، يجب أن يتطور بدرجة أكبر ويتوطد من أجل العمليات المماثلة مستقبلا. ويعتبر استخدام الخبرة العسكرية والتقنية فى العمليات الإنسانية الضخمة والمعقدة، أحد الدروس الإيجابية المستفادة من تجربة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فى الخليج العربى (الفارسى) وفى يوغسلافيا السابقة. ونحن لا نتناول هذه النواحى الأخرى من ولاية قوة الأمم المتحدة للحماية، ولكننا نقتصر على التعاون بين العسكريين والمفوضية فى نطاق المساعدات المادية.

٥ـ المشاكل والتناقضات التى صادفها برنامج المساعدة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:

أ ـ لاشك أن محاولة مساعدة أولئك المعوزين فى يوغسلافيا السابقة، جعل المنظمات الإنسانية تواجه معضلة مريرة لم يسبق لها نظير إلى حد كبير. وقد صاغت السيدة صاداكو أوغاتا المفوضة السامية لشؤون اللاجئين هذه المعضلة فى عبارات وجيزة وإن كانت قاسية، إذ قالت: إنه «فى سياق صراع يتخذ من نزوح الناس هدفا أساسيا له، نجد أنفسنا فى مواجهة معضلة كبيرة إلى أى مدى نحاول إقناع الناس بالبقاء حيثما يوجدون، وذلك عندما يعرض ذلك للخطر أرواحهم وحرياتهم.. ومن ناحية أخرى، لو أننا ساعدناهم على الانتقال، ألا نصبح بذلك متورطين فى عملية «التطهير الإثنى»؟.

إن هذه المناقشة لابد أن توضع فى سياقها التاريخى. فالحكومات خارج هذه المنطقة، بما فى ذلك تلك التى تنتمى إليها الجهات المتبرعة الرئيسية، كانت تستغل فى ذلك الوقت، كل فرصة متاحة للتنديد بالتطهير الإثنى وتحاشى السياسات التى يبدو أنها تشجع عليها. ومن جراء ذلك، التمست مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وعملياتها، منذ البداية، عدم تشجيع التطهير الإثنى عن طريق مساعدة الناس حيثما يوجدون. ذلك، أن «الحيلولة دون النزوح واحتواءه» هو أحد الأهداف ذات الأولوية للمفوضية.

بيد أنه مع مضى الوقت، ونتيجة لانكشاف الوقائع أمامها، تغير تركيز المفوضية على هذه القضية. وقد تكلم ناطق باسمها فى زغرب، فى تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٣، عن «التطور» الذى طرأ على تفكيرها ونهجها. وقال إنه بعد أن تحولت المفوضية عن الإجراءات القائمة على أساس مقت التواطؤ مع التطهير الإثنى، أصبحت أكثر انفتاحا لمساعدة الناس على الانتقال إلى الأماكن المأمونة. وقد أوضح تقرير عام ١٩٩٣ عن «حالة اللاجئين فى العالم» أنه فى بعض الظروف يكون «الإجلاء هو الطريقة الوحيدة لإنقاذ الأرواح. إن هناك خطا دقيقا جدا بين رفض تسهيل التطهير الإثنى والعجز عن الحيلولة دون وقوع وفيات لا داعى لها». وقد أفادت التقارير أن المبعوث الخاص السابق لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كان قد صرح فى تموز / يوليه ١٩٩٣ بأنه عندما: «تجىء لحظة معينة لا تستطيع فيها مواصلة طرح أسئلة فلسفية، إننى أفضل إجلاء ٣٠٠٠٠ شخص عن نقل ٣٠٠٠٠ جثة». وقد لعب عجز المجتمع الدولى عن وقف الحرب أو حماية السكان المدنيين من هذه المذبحة، دورا فى إعادة تقويم سياسات المفوضية.

وفى معظم الظروف، كان كبار المسؤولين يوضحون أن المفوضية تلتمس تحقيق الأمان للناس. وفى هذه الحالة، لابد أن نحقق السلامة لهم. إن التطور الذى حدث صوب مساعدة الناس على الجلاء عندما يتعرضون لحالات حادة تهدد الحياة لم يكن من السهل عمله. فلقد كان لدى أشخاص فى الميدان نوع ما من المقاومة ضد فكرة تسهيل رحيل الناس من منازلهم، فهم يعرفون جيدا أن العودة السريعة ستكون مستحيلة أو غير محتملة. وإقرارا بهذه الصعوبات، كان هناك مع إرجاع النظر إلى الماضى، توافق متزايد فى الآراء داخل المفوضية وخارجها بأن سياسات المساعدة الخاصة بها من أجل الإجلاء قد اتجهت منذ البداية، وبدرجة أوضح، صوب تسهيل رحيل الناس من الظروف الخطيرة. ووفقاً لما ذكره مسؤول فى المفوضية، فلقد أظهرت التجربة «أن مساعدة الأشخاص المحتاجين أكثر أهمية من الامتناع عن عمل شىء خوفا من الاتهام بالتواطؤ مع «التطهير الإثنى»».

وفى التحليل النهائى، فإنه فى حين أن الخيارات كانت تتسم بالمرارة فإنه لم تكن هناك، من وجهة النظر الإنسانية معضلة كهذه، وهو أن حتمية مساعدة الناس، وتحقيق الأمان لهم عند الاقتضاء، لابد أن يكون هو الاتجاه الغالب، حتى مع احتمال الاتهام بالمشاركة فى التطهير الإثنى.

لقد كان ذلك فى الواقع هو الاستنتاج الذى خلص إليه المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان فى تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٢. «لابد من إيجاد ملاذ مأمون لأولئك الذين تتعرض حياتهم لخطر شديد. إن التطهير لا يمكن أن يغفل حتمية إنقاذ حياتهم. ولابد من إعطاء الأولوية إلى حماية الحق فى الحياة».

ب- وأما المشكلة الثانية التى تصادفها المفوضية فى عملها فتتمثل فى أن المساعدات الدولية التى كانت توفرها قد أصبحت رهينة الأطراف المتحاربة والمجتمع الدولى. لقد بذل المتحاربون كل محاولاتهم من أجل تعريف ما يعتبرونه مساعدة «إنسانية». وفى جميع الأركان النائية من البوسنة وكرواتيا، أقيمت سلسلة من نقاط التفتيش، بطريقة تعسفية تماما، وبأسلوب متغير دائماً، وذلك بهدف مراقبة القوافل الإنسانية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشوون اللاجئين.

فحول سرايبفو على سبيل المثال وعلى مسافة نحو ١٠ كيلومترات، أقام الصرب أربع نقاط تفتيش يتعين على القوافل أن تمر من خلالها. وإضافة إلى رفض دخول الجرائد إلى سرايبفو، عمد صرب البوسنة إلى حظر دخول العديد من السلع الأخرى التى لا يعتبرونها إنسانية إلى الجيوب. وفى أواخر عام ١٩٩٣، عندما كانت الوكالات الإنسانية تهرع إلى توفير مجموعة من الاحتياجات الأساسية قبل قدوم فصل الشتاء، سمح صرب البوسنة فقط بدخول الأغذية والأدوية وأعادوا بطريقة روتينية السلع الأساسية من قبيل الخشب، ومواد الإيواء البلاستيكية، ومضخات المياه، ومعدات الصرف الصحى.

وفى تموز / يوليه ١٩٩٥ قبل بضعة أيام من سقوط سريبرينيتشيا، تعين على قافلة للأغذية كانت متجهة إلى هذا الجيب أن تنتظر عشرة أيام فى زيفورنيك، قبل أن تحصل على إذن بدخول الجيب. وفى أيلول / سبتمبر ١٩٩٥، قام الصرب عند نقطة تفتيش روغاتيتشا، على الطريق إلى جيب غورازدى، ولفترة من الزمن، بإتلاف أكياس الملح بحثا عن الأسلحة كما قالوا. وكانت النتيجة هى ارتفاع قيمة كيلو الملح فى هذا الجيب إلى ١٠٠ دولار.

وفى أراضى الاتحاد، أفادت التقارير حدوث سوء معاملة من هذا النوع. ففى البوسنة الوسطى، فى عام ١٩٩٣، حظر الجنود الكروات البوسنيون دخول عدة حشوات لمرشحات التعدين والمتفجرات المطلوبة لمشروع للطاقة تديره وكالة بريطانية (لتقديم المعونة

الإنمائية الرسمية)، على أساس أن هذه المواد ليست إنسانية، ذلك بالرغم من أن آثارها كانت ستحقق منافع بعيدة المدى للسكان المدنيين فاقدى الأمل. ونتيجة لهذه السياسات، واجه إنتاج الكهرباء فى البوسنة الوسطى توقفا تاما بنهاية عام ١٩٩٣.

وفى مناسبات مختلفة، دعت المفوضية السامية، فضلاً عن رئيس لجنة الصليب الأحمر الدولية، جميع الأطراف المعنية إلى ضمان المرور الآمن للمساعدات الإنسانية. بيد أنه تعين مرارا على المفوضية أن تعلق عمليات الإغاثة فى مواجهة الظروف الأمنية الهشة، والتحرشات والتأخيرات عند نقاط التفتيش، والقتال العشوائى، والتعويق السياسى. وتفاقمت الحالة فى عام ١٩٩٣ إلى الدرجة التى بدأت فيها الولايات المتحدة، فى آذار / مارس من السنة نفسها، إسقاط مساعدات الإغاثة بالمظلات فى منطقة سيرسكا. وللأسف، أن السلطات البوسنية فى مدينة توزلا المركزية أبلغت المفوضية أن البوسنيين الذين كانوا يقومون بأعمال البحث فى التلال المحيطة عن عبوات المساعدات التى أسقطت بالمظلات، قد قتلوا برصاص القناصة الصرب. ومن ثم تكون كلمة «رهينة» هى الكلمة المناسبة.

إن حالات الارتباك المذكورة آنفا من شأنها أن تعظم من أهمية وضوح المفهوم المتعلق بطبيعة المشروع الإنسانى. ففى ظروف يغلب عليها الطابع السياسى إلى حد كبير، التمست فيها أطراف مختلفة الحد من التعريف السائد لما يعتبر إنسانيا أو توسيعه ليناسب أغراضها، بحيث يصبح المفهوم ذاته مشوشا ويسهم فى العداوة السائدة. وحينما يصاحب هذا الارتباك مرارا الأنشطة الإنسانية فى ظروف الصراع المسلح، تكون الصعوبات أشد تعويقا.

جـ- كذلك، فقد أصبحت المساعدات التى تقدمها المفوضية رهينة للمجتمع الدولى. ففى حين أنه من الصحيح أن وجود المفوضية فى الميدان ساعد على تفادى حدوث ما هو أسوأ، وقلل إلى حد ما، من حجم الفظائع، فإن الهدف الأساسى تماما من الحرب لا يمكن وقفه بمجرد الوسائل الإنسانية. وكان المجتمع الدولى، ولاسيما عند بعض المستويات السياسية يعتقد، على ما يبدو، أنه بزيادة الأعمال الإنسانية والتبرعات المالية، يمكن تحقيق نتائج سياسية ملموسة، مما يفضى فى نهاية الأمر إلى انتهاء الحرب.

وعلى العكس من ذلك، كان واضحا أن هذه المأساة الإنسانية، بكل عواقبها المتوقعة، لا يمكن أن تجد حلولا فى الترسانة الإنسانية. فالحل يتعين إيجاده على المستوى السياسى، إن لم يكن المستوى العسكرى.

وقد أرغمت حقيقة أن المجتمع الدولى قد أعطى الأولوية، فى نهجه الاستراتيجى، للمساعدة الإنسانية بدلاً من اتخاذ إجراء سياسى أكثر حسما، المفوضية على أن تحاول جاهدة تفادى حدوث ما هو أسوأ، بينما تعرف جيدا منذ البداية، إن هذه الاستراتيجية ستكشف عن أنها غير مناسبة لوقف الحرب.

وهناك العديد من التساؤلات التى يمكن أن تثار عن النتائج التى أسفرت عنها المساعدات الإنسانية فى سياق يوغسلافيا السابقة، وبقدر أكبر من التحديد فى سياق البوسنة والهرسك. لقد شعرت المفوضية بأن المجتمع الدولى، الذى عجز عن النهوض بمسؤولياته السياسية، قد استخدم هذه الوكالة كمسكن، كذريعة، كمبرر للإفلات من النهج الواقعى الوحيد. وكان واضحا بالفعل فى ذاك الوقت، أنه لا يمكن وقف الحرب إلا من خلال وسائل سياسية أو بالأحرى عسكرية. وكانت الطريقة الوحيدة التى توصلت إليها المفوضية لتفادى إساءة إستخدام الإغاثة الإنسانية، هى أن تستنكر ما كان يحدث، وأن تشرح حدود ما يمكن أن يتحقق على المستوى الإنسانى.

وكما ذكر أول مبعوث خاص للمفوضية السامية: «لقد أوضحنا أن العمل الإنسانى ليس هو الحل، وقد فعلنا ذلك من خلال وسائل الإعلام، وفى الاجتماعات المنتظمة مع الحكومات المانحة وفى الحلقات الإعلامية التى نظمت لكل أنواع الوفود الدبلوماسية، والبرلمانية، والسياسية».

د ـ والراجح أن تحسين الإطار المؤسسى لكل هذه العمليات كان يمكنه أن يعالج التناقضات القائمة داخل الأمم المتحدة بين كياناتها الإنسانية، والسياسية، والعسكرية. إن الترابط بين المستويات الثلاثة للنهج السياسى، والعسكرى، والإنسانى، أو انعدام هذا الترابط، قد ثبت أنه سلبى إلى درجة بالغة وخلق مشاكل كبيرة. فلقد كانت المسائل السياسية والعسكرية والإنسانية مشوشة دائماً.

وأقل ما يقال، إن التشوش لم يسهل، تنفيذ الولاية الإنسانية للمفوضية بأى طريقة. وبطبيعة الحال، يجب ألا تعزى هذه الصعوبات إلى قوة الأمم المتحدة للحماية وحدها. فقد

كانت نتيجة لسياسات متعمدة من جانب أطراف الصراع من ناحية، ونتيجة للمهام الإضافية والصلاحيات الجديدة التى منحت لقوة الأمم المتحدة للحماية، من ناحية أخرى. لقد كان من الصعب جدا على قوة الأمم المتحدة للحماية أن تفصل المسائل الإنسانية عن المسائل العسكرية. وبالرغم من عدد من التحسينات التى تحققت فى عملية التعاون، فإن عاقبة الفراغ الذى نشأ عن عدم وجود سلطة سياسية ديناميه دائمة على أرض الواقع، تمثلت فى تحول قوة الأمم المتحدة للحماية إلى أداة سياسية.

لقد وضعت المفوضية وقوة الأمم المتحدة للحماية، على حد سواء، فى موقف صعب للغاية بسبب هذا التداخل بين العاملين فى المجالين الإنسانى والعسكرى الذين يحاولون تنفيذ ولاية إنسانية واحدة، وقد تعقدت الحالة نتيجة لأسباب أخرى على المستويين السياسى والعسكرى، وانعدام القيادة، والإرادة السياسية المحدودة، إن وجدت أصلاً.

وقد تعقدت المسألة بقدر أكبر حتى نتيجة لدور الوكالة الرئيسية، الذى منحه الأمين العام للمفوضية. ولقد سلفت الإشارة إلى التفسير الذى أعطته المفوضية لدور من هذا القبيل. ومن المؤكد أنه كان من شأن تحسين الإطار المؤسسى أن يتضمن تقسيما أوضح وأكثر إنتاجية للعمل والمسؤوليات بين هيئات الأمم المتحدة الإنسانية.

والواقع، أنه فى حين أن المفوضية أنجزت العديد من المهام فى أوضاع صعبة جداً، فإن مفهوم الوكالة الرئيسية وطبيعة مسؤولياتها فى مجال التنسيق والتنفيذ قد أفضى إلى حدوث حالة ارتباك كبيرة. ولا يزال التساؤل المطروح هو ما إذا كان وجود وكالة رئيسية هو أفضل الوسائل لضمان التنسيق فى الميدان، وكيف يرتبط مثل هذا التنسيق بالمهام الموكول أداؤها لإدارة الشؤون الإنسانية التابعة للأمم المتحدة على اتساع المنظومة كلها.

ويجب إدخال إيضاحات أخرى على مفهوم الوكالة الرئيسية، إذا ما انتهج المخطط نفسه فى عمليات الأمم المتحدة مستقبلاً. ولو كان هذا هو الحال، فإنه لابد من وضع بروتوكول يشير بوضوح إلى الأدوار الخاصة بالوكالة، ومسؤوليات التنسيق، والأنشطة التنفيذية، إن وجدت. (هل ينبغى للوكالة الرئيسية نفسها أن تكون تنفيذية أم لا، بصرف النظر عن منحها دور قيادة كل نواحى العمليات؟).

إن مسألة تكليف المفوضية بالقيام بهذا الدور، والطريقة التى فسرته بها المفوضية ونفذته، والطريقة التى كيفت الوكالات الأخرى نفسها معها، تستحق بالتأكيد، البحث على المستوى الأكاديمى. إن البروتوكول الأول الذى جاء ذكره فى وقت سابق، سوف يساعد

على ضمان الاستخدام الأفعل للميزات النسبية للجهاز الإنسانى للأمم المتحدة. وباستطاعته أيضاً أن يعالج المدى الذى يسمح فيه لمنظمات الأمم المتحدة على انفراد، بحق الخيار الذى مارسته بعضها فى هذه الأزمة، ولاتزال تمارسه فى مرحلة ما بعد الحرب: أن تؤخر مشاركتها أو تحدد أولويات غير متوافقة.

٦- الحماية:

أنشأت الجمعية العامة المفوضية بهدف أساسى هو توفير الحماية للاجئين حالما يجدون أنفسهم فى بلد ثالث. والولاية الفريدة للمنظمة هى منح الحماية فى الوقت الذى لا تستطيع فيه السلطات الوطنية للاجئين، أو لا تريد، ممارسة هذه الوظيفة الخاصة بحماية مواطنيها، إما لأنهم تخلوا عن أراضيهم الوطنية، أو لأنهم يرفضون هذا النوع من الحماية لأسباب معينة.

بيد أنه منذ نشأتها، جرى توسيع هذه الولاية بصورة دائمة، كما شهدنا بالفعل. وفى صراعات عديدة، حصلت المفوضية على ولايتها من قبل الأمين العام أو الجمعية العامة من أجل مد مساعداتها وحمايتها إلى الأشخاص النازحين داخليا أو إلى ضحايا الحرب. وكان هذا هو الحال فى يوغسلافيا السابقة. ففى بداية الصراع، اتخذت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بتشاور وثيق مع البلدان المعنية، ما يطلق عليه اسم «النهج الشامل» بهدف خلق زخم لاتخاذ إجراء سياسى حاسم من أجل إنهاء الصراع ومعالجة أسبابه الأساسية.

وقد يكون من المناسب أن نجمل هنا العناصر التى شكلت الأساس لمثل هذا النهج والذى مثل، فى حقيقة الأمر، الطريقة التى أدارت بها المفوضية ولاية الحماية الممنوحة لها فى يوغسلافيا السابقة أثناء الصراع.

وهذه العناصر يمكن إيجازها كما يلى: السلامة البدنية، الحماية الوقائية، الوصول الإنسانى، الحماية المؤقتة، والعودة والتأهيل.

أ- السلامة البدنية:

- ففيما يتعلق بالسلامة البدنية، لقد وفر وجود المفوضية الضخم فى ساحة الصراع لموظفيها الفرصة للتدخل المباشر وتقديم الحماية البدنية للأشخاص الذين يحتاجون إلى ذلك. وقد تم القيام بجميع أنواع الأنشطة غير التقليدية من جانب مسؤولى الحماية فى

الموقع. فقد توسطوا حيث كانت الأقليات عرضة للتمييز ومهددة بالطرد، وساعدوا فى إجلاء الأشخاص من الظروف البالغة الخطورة. ويمكن القول إنه، لأول مرة فى التاريخ، ساعدت المفوضية أشخاصا على أن يصبحوا لاجئين.

وفى أوزييك، استهلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إجراء قانونيا حصلت به على حقوق المواطنة لنحو ٢٠٠ صربى. إن الحماية، أثناء الحرب، ليست صعبة فقط، بل إن ممارستها يمكن أن تصبح خطيرة. ومع ذلك، فمثلما هو الحال فى أى أزمة إنسانية، كان الوجود المادى لمسؤولى الأمم المتحدة، هو الذى وفر أفضل ضمان. ولعل هذا هو السبب ذاته الذى من أجله عمد الصرب، أثناء الصراع داخل أراضيهم، إلى أن يحدوا بصورة حريصة من وجود موظفى الأمم المتحدة وحرية حركتهم. وكان كل مسؤول ميدانى للمفوضية يتصرف كمسؤول حماية فى مناطق الصراع، ويشارك فى أى نوع من أنواع الإنقاذ لمصلحة المجموعات الإثنية الثلاث، دون تمييز. ولن ندخل فى تفصيلات هذه الصفحة التاريخية التى سطرها المسؤولون الميدانيون لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين فى يوغسلافيا السابقة، ولكننا نختم بالقول إن هذا الصراع قد إتاح للمفوضية الفرصة من أجل أن تضع موضع التطبيق جميع المبادئ المتعلقة بموارد الحماية الخاصة بها.

ب - الحماية الوقائية:

- وأما فيما يتعلق بالحماية الوقائية، فلقد كان أحد الأهداف المهمة للعمل الإنسانى فى يوغسلافيا السابقة هو الحيلولة دون حدوث تشرد واحتواؤه إلى المدى الممكن» وذلك عن طريق توفير الحماية والمساعدة لضحايا الصراع الذين قد يشعرون لولا ذلك أنهم مضطرون إلى الانتقال. إن استمرار الأعمال العدائية، والفظائع المتزايدة، والتوترات المتصاعدة فى عدد من المناطق التى كانت لاتزال خالية من الصراع، كانت بمثابة قيود واضحة مفروضة على مثل هذه الحماية الوقائية. ولذلك، لم ينظر أبداً إلى الحماية الوقائية كعقبة أمام الحق فى التماس اللجوء. ومن ناحية أخرى، فإنه فى حين أن من الصعب تقييم نتائج الاستراتيجية الوقائية لأسباب واضحة، فإنه يبدو أن مثل هذه الاستراتيجية كان لها بعض التأثير على احتواء الخروج الجماعى فى يوغسلافيا السابقة.

وقد تم الاصطلاع بالحماية الوقائية، التى تستهدف المناطق التى نشب فيها الصراع وأيضاً المناطق التى تتصاعد فيها التوترات، سواء بسواء، من خلال أنشطة من قبيل مراقبة معاملة مجموعات الأقلية الإثنية، والتوسط بين الأطراف، وفضح ممارسة النقل الجبرى إلى مواقع أخرى؛ وغير ذلك من التدابير من أجل تحسين احترام حقوق الانسان والقانون الإنسانى. وقد نفذت المفوضية هذه الإجراءات بالتعاون مع منظمات اخرى ذات صلة، وبالدعم اللازم من المجتمع الدولى.

وفى هذا السياق، فقد يكون من المهم الاعتراف بأن وجود المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية بغرض بتوفير الإغاثة، يمكن أن يساعد فى بناء الثقة فى الأوضاع الأمنية الهشة. ولا تعتبر عمليات الإغاثة الدولية لصالح القطاعات السكانية المتأثرة فى سراييفو وغيرها من المناطق، ذات قيمة فقط باعتبارها تدبيرا للمساعدة، بل من حيث إنها تدبير لبناء الثقة والحماية عن طريق التوفير غير المباشر لإمكانية مراقبة المعاملة الإنسانية. وفى أوضاع الحرب هذه، يجب زيادة الوجود الدولى من أجل توفير الإغاثة للقطاعات السكانية المتأثرة من أجل تعزيز الحماية الوقائية، بالإضافة إلى معالجة الاحتياجات الإنسانية.

ج - الوصول الإنسانى:

- وبالنسبة إلى ما اصطلح على تسميته بالوصول الإنسانى، بمعنى أن توفير الإغاثة ومراقبة سلامة الأفراد المعنيين ورفاهتهم يتوقف على الوصول إلى القطاع السكانى المحتاج، فالملاحظ أنه فى حين أن عملية النقل الجوى إلى سراييفو قد نجحت فى جلب متوسط يرمى قدره ٢٠٠ طن مترى من الأغذية والإمدادات الطبية إلى القطاع السكانى المحاصر، وفى حين أن المنظمات الدولية كانت قادرة على الوصول إلى بعض أجزاء من البوسنة والهرسك فى ظروف محفوفة بالخطر ومع وجود مخاطرة كبيرة بالنسبة لأمن الموظفين، فإنه ينبغى ملاحظة أن الصراع الناشب قد حال دون الوصول إلى مناطق ومدن أخرى، بالرغم من جميع الجهود التى بذلت للتفاوض مع الأطراف المعنية. ومن ثم ظلت احتياجات القطاع السكانى فى هذه الأماكن من الحماية والمساعدة دون معالجة.

وتحقيقا لهذا الغرض، كان لابد من التمسك بمبدأ الوصول الإنسانى، فى جميع الأوقات، إلى أولئك المحتاجين إلى الحماية والمساعدة، سواء أكانوا فى مناطق صراع أو

فى مناطق أخرى من جانب جميع الأطراف والمجتمع الدولى، كما يجب توفير الاحترام لحرية الانتقال للأفراد ولحقهم فى التماس الحماية والمساعدة. ولابد من وضع المبادئ لضمان الحماية المتعلقة بسلامة عمال الإغاثة وموظفى المنظمات الإنسانية الدولية، باعتبار أن ذلك جانب مهم من جوانب الوصول الإنسانى.

د- الحماية المؤقتة:

منذ نشوب الصراع اليوغسلافى، كان موقف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يقضى بأن يكون باستطاعة الأشخاص الفارين من يوغسلافيا السابقة والمحتاجين إلي حماية دولية، أن يحصلوا على هذه الحماية على أساس مؤقت. وبدعوتها جميع الحكومات إلى توفير مثل هذه الحماية دون تمييز، التمست المفوضية أولا ضمان روح التضامن الدولى والمشاركة فى حمل الأعباء والتى تؤكد العمل الدولى لصالح اللاجئين؛ ثانيا، تلبية الاحتياجات الإنسانية للأفراد المعنيين؛ وثالثا، الإقرار بطبيعة الحال الطارئة المؤقتة لهذه الحاجة.

ونظرا للأعداد الضخمة المتضمنة، أوصت المفوضية بأنه ليس عمليا استخدام إجراءات اللجوء الفردى، وذلك بالرغم من أن الأشخاص الذين لديهم حق سليم فى المطالبة باللجوء بموجب اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين، كان يتعين عدم منعهم من طلبه، إذا ما كانوا يرغبون في ذلك. وفى حين أن مفهوم الحماية المؤقتة يتطلب تفصيلا أكبر فى ضوء التشريعات والإجراءات الوطنية، فإنه يجب أن يتضمن، عند الحد الأدنى، الدخول فى البلد الذى تلتمس فيه الحماية، واحترام مبدأ عدم الرد، وحقوق الإنسان الأساسية، والعودة إلى الوطن عندما تسمح الظروف بذلك فى بلد المنشأ.

ويتطلب تحديد أجل الحماية المؤقتة - والذى أصبح موضع مناقشات قوية فى أوروبا فى الوقت الحاضر وذلك نتيجة لانتهاء الحرب وتوقيع اتفاق دايتون - تقييما مستمرا للوضع فى بلد المنشأ على أساس معلومات موثوق بها وحديثة العهد. وقد أنشئت آليات مناسبة فى الميدان من أجل جمع وتحليل ونشر مثل هذه المعلومات. وبدأت المفوضية اعتبارا من كانون الثانى / يناير ١٩٩٦، وعلى أساس منتظم، فى إصدار تقارير إعلامية تغطى أشد المناطق حساسية في البوسنة والهرسك، وذلك بهدف مساعدة اللاجئين والسلطات المحلية فى البلدان المضيفة على اتخاذ قرارات فيما يتعلق بالعودة إلى الوطن، وأنسب توقيت مناسب لها.

هـ - العودة والتأهيل:

فى حين تم تعيين مفوضية الأمم المتحدة لشوون اللاجئين أثناء الصراع باعتبارها وكالة رئيسية للمساعدة المادية المقدمة إلى القطاع السكانى المتأثر بالحرب فى جميع أنحاء يوغسلافيا السابقة، فإنها سميت ـ بموجب اتفاق دايتون وبدرجة أكبر من التحديد بموجب المرفق السابع من الاتفاق ـ وكالة رئيسية لعملية الإعادة إلى الوطن. وينبغى التشديد هنا على أن المبدأ الرئيسى المقدس لأقصى حد لاتفاق دايتون هو عودة اللاجئين والأشخاص النازحين إلى ديار منشئهم. والأساس المنطقى لهذا الموقف هو أنه، نظرا لأن هدف هذه الحرب كان نقل أشخاص الأقليات من مواقعهم المحلية، فإن نتيجة إقرار السلم يجب أن تكون هى عودة هؤلاء السكان إلى ديارهم الأصلية.

ومن ثم، فسوف تركز المفوضية أنشطتها على الدعوة إلى عودة اللاجئين والأشخاص النازحين فى سلامة وكرامة وتسهيل هذه العودة. والهدف العام لعملية العودة والإعادة إلى الوطن هو ضمان التوصل إلى حلول دائمة للأشخاص النازحين واللاجئين من خلال عملية عودة مبكرة وسلمية ومنظمة وعلى مراحل، أو نقلهم إلى مواقع من اختيارهم فى حالة عدم إمكان القيام بذلك لأسباب طارئة. وسوف تبذل المفوضية كل جهد ممكن من أجل الدعوة إلى إعادة إدماج الأفراد والأسر فى مجتمعات محلية مستقرة، تحترم فيها حقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم، ويتم الوفاء باحتياجاتهم الأساسية.

ونحن نصر على العودة التدريجية وعلى مراحل للاجئين من الخارج، وللأشخاص النازحين داخليا، وسوف نظل متمسكين بهذا النهج. وهناك بلدان أوروبية عديدة، تستضيف الآلاف من اللاجئين من يوغسلافيا السابقة، تمارس ضغطا على اللاجئين أنفسهم وعلى المفوضية كيما لا تتبطأ فى عملية الإعادة إلى الوطن. ولايزال يوجد فى أوروبا عدد من السكان يبلغ نحو ٦٠٠ ٠٠٠ بوسنى، كانوا قد منحوا اللجوء من جانب البلدان الأوروبية بموجب برنامج الحماية المؤقتة.

والآن، وقد عاد السلام إلى المنطقة، بدأت لبلدان اللجوء هذه فى الإعراب عن قلق مشروع إزاء الاتجاه إلى عدم العودة إلى الوطن والذى شوهد فى غضون عام ١٩٩٦. وقد يدهش البعض إذا ما عرف أنه، فى الأشهر العشرة الأولى من عام ١٩٩٦ ـ اختار نحو ١٧ ٠٠٠ لاجئ فقط العودة إلى الوطن. ونحن فى المفوضية نرى أنه يجب تشجيع العودة إلى الوطن كتدبير لتيسير عملية إعادة الإعمار.

ومثلما حدث فى أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، تشكل عودة اللاجئين إلى أماكن منشئهم نقطة تحول فى عملية تأهيل القادة، إذ يتعين على اللاجئين أن يشاركوا بصورة مباشرة فى جهد إعادة الإعمار على نطاق القطر، وليس العكس. وتعتبر هذه الخطوة، مع ذلك، بمثابة نهج شامل وعام يتعين اختباره فى مواجهة الحقائق على أرض الواقع.

ثالثا، ونعود الآن، وفى ضوء ما سبق إلى التساؤل: ما هى الحالة فى هذا البلد فى الوقت الحاضر؟ نحن هنا لا نتكلم عن الحالة المادية. لقد بدأت بالكاد عملية إعادة الإعمار، ولاتزال سراييفو، مثل بقية البلد، المدينة المدمرة التى عرفناها أثناء الحرب. لقد تم إصلاح عدد قليل جدا من المبانى، لأن الانطباع العام هو أن الناس لا تصدق أن الحرب قد انتهت فعلا. نحن نتحدث بالأحرى عن المصالحة. فليست هناك أى بادرة مصالحة بين الصرب والبوسنيين والكروات. ولايزال البلد مقسما إلى ثلاث مناطق إثنية، جمهورية سربيسكا، البوسنة والهرسك، والبوسنة الوسطى، وهى محتلة من جانب الصرب، والكروات، والبوسنيين على التوالى. وحتى الآن، لم تسفر عملية المصالحة عن أية نتائج، إذ تريد المجتمعات المحلية الثلاثة أن نعيش فى مناطق منفصلة وترفض أى نوع من العلاقات المشتركة. وهذا هو واقع الأمر على جميع المستويات.

والنتيجة هى أنه لايزال من الخطر جدا إعادة البوسنيين إلى منطقة تحتلها أغلبية من الصرب أو الكروات وبالعكس. لقد حققت الحرب، لسوء الطالع، أهدافها الأصلية المتعلقة بالتطهير الإثنى. ولم تخفق عملية المصالحة حتى الآن فقط، بل إن حالات طرد الأقليات لاتزال تحدث فى موستار، وفى بانيا لوكا، وفى زيفورنيك، وفى سراييفو. وعندما نقول إننا، فى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، نشجع العودة إلى الوطن على مراحل، فإن ذلك يعنى، كخطوة أولى، أننا نقوم بتيسير عودة المجموعات الإثنية المختلفة الثلاث فى المناطق التى لها أغلبية فيها. غير أننا سوف نعارض، بكافة الوسائل، عودة الأقليات إلى مناطق الأغلبية فى الوقت الحاضر، ما لم يتم ذلك طواعية فى الاتجاهين، المجتمعات المتلقية والعائدين.

وبصورة موازية لتشجيع العودة إلى الوطن، فى نطاق الحدود التى أكدتها، سوف نشجع المفوضية بفعالية عملية المصالحة، بأمل أن تتحرك حالة ما بعد الحرب هذه بصورة متدرجة صوب قبول متبادل للمجموعات السكانية الثلاث. والحد الأدنى فى هذه المهمة سيكون احترام حقوق الإنسان عند كافة المستويات، وفى كل مناطق البلد. إن

تجربة برامج العودة إلى الوطن السابقة التى نفذتها المفوضية والتى كان تعزيز حقوق الإنسان فيها يشكل عنصرا رئيسيا فى التسوية السياسية، بما فى ذلك عودة اللاجئين، مثلما جرت فى كمبوديا، والسلفادور، وهايتى، وقد أظهرت بوضوح أن إنشاء آليات حقوق الإنسان لابد أن يصاحبها تدابير أمن وإنقاذ كافية، إذا ما أريد لها النجاح. وفى هذا الشأن، فإن دعم قوة العمل، الشرطة الدولية، والقوة المنفذة بقيادة منظمة حلف شمال الأطلسى، عند الاقتضاء، يعتبر مهما فى ضمان أمن العائدين، وحماية الأقليات، وسلامة الوصول، وحماية المحققين والشهود.

وفى الإطار ذاته، سيكون إنشاء وتشغيل مؤسستى حقوق الإنسان المرتقبة بموجب اتفاق دايتون - لجنة حقوق الإنسان، واللجنة المعنية باللاجئين والأشخاص النازحين - أيضاً من تدابير بناء الثقة الضرورية. وفى هذا السياق، سيكون دور المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية حاسما. ومن جانبها، سوف تتعاون المفوضية بصورة نشيطة، وتسهم فى جهود حقوق الإنسان الأوسع وفقا لولايتها وخبرتها، ولاسيما فى مجال رصد العائدين، وفى استحداث القوانين والممارسات من أجل تنفيذ المبادئ الدولية المتعلقة باللاجئين، والجنسية، واللاجنسية.

وفى الأجل الطويل، سوف تتوقف عودة اللاجئين والمشردين داخليا وإعادة إدماجهم على البناء الناجح للمؤسسات من خلال إقامة هياكل المجتمع المدنى الخاضع لحكم القانون. وترحب المفوضية أيضاً بالمحكمة الدولية للمحاكمة على جرائم الحرب فى يوغسلافيا السابقة، باعتبارها عاملا مهما فى إنشاء الإحساس بالخضوع للمساءلة والعدالة اللازمين لتحقيق المصالحة الدائمة، وتهيئة الظروف المفضية إلى إعادة الإدماج المستدام للسكان المرحلين. ولابد من أن يعزز بقوة دور المؤسسات والمنظمات المحلية فى تحقيق الرفاهة لأولئك الذين يعيشون فى مجتمعاتها المحلية. ويعتبر الدعم الدولى للمنظمات غير الحكومية الوطنية والمحلية وتدابير بناء الثقة ضروريا من أجل العودة الناجحة إلى الوطن، ومن أجل تهيئة ظروف المصالحة على حد سواء.

خاتمة:

بعد فترة مدتها ثلاث سنوات ونصف السنة من الحرب فى يوغسلافيا السابقة، عمل حدثان وقعا أثناء صيف عام ١٩٩٥، على التعجيل بنهاية الصراع. وسقوط سريرينيتشيا

فى تموز / يوليـة، مع فـقـدان ٨٠٠٠ من المدنيين والهـجـوم بمدافع الهـاون على سـوق مـاركـال فى سـراييفـو فى ٢٨ آب / أغسطس ١٩٩٥، والذى أسفـر عن مقتل ٤٠ مـدنيا وإصابة ٩٠ شخصا. ونتيجة لهذه المذبحة، لجأت منظمة حلف شمال الأطلسى (ناتو) إلى توجيه ضربات جوية كبيرة ضد صرب البوسنة، ووضعت عددا من الشروط المطلوبة لوقف هذه الضربات الجوية.

وقد أثار الإعلان بشأن المبادئ المتفق عليها، والصادر عن وزراء خارجية البوسنة والهرسك، وكرواتيا، وجمهورية يوغسلافيا الاتحادية فى جنيف يوم ٨ أيلول / سبتمبر، تفاؤلا حذراً بأن نهاية الحرب قد أوشكت. وقد اجتمع نفس الوزراء فى نيويورك فى ٢٦ أيلول / سبتمبر تحت رعاية فريق الاتصال واتفقوا على مجموعة من المبادئ المتفق عليها الأخرى والمتعلقة بإجراء مفاوضات مقبلة والتى حددت الأطر العريضة للمؤسسات فى البوسنة والهرسك فى فترة ما بعد الحرب، وفى ١٢ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٥، تم التـوصل إلى اتفاق عـام لوقف إطلاق النار بوساطة من جانب مساعـد وزير الخارجـية الأمريكى ريتشارد هولبروك.

وقد أعقب ذلك محـادثات جوار دامت ثلاثة أسابيع بين رؤساء جمهوريات البلدان الثـلاث، فى دايتـون بولاية أوهـايو، توجت بالتـوقيع بالأحـرف الأولى على اتـفـاق عـام للسـلام فى البوسنة والهرسك ومـرفقاته الأحد عشـر المتصلة، فى ٢١ تشرين الثـانى / نوفمبر ١٩٩٥. وقـد جرى التوقيع الرسمـى على اتفاق السلم فى بـاريس، فى ١٤ كـانون الأول / ديسمبر ١٩٩٥.

وقد تخللت أحداث عديدة عام ١٩٩٦ فى البوسنة والهرسك، ابتداءً من ارسال القوة المنفذة بقيادة منظمة حلف شمال الأطلسى اعتبارا من ٦ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٥، إلى إجراء انتخـابات على نطاق القطر كله فى ١٤ أيلول / سبتمـبر ١٩٩٦. ويجرى فى الوقت الحاضر تشكيل المؤسسات الوطنية المشتركة، ألا وهى رئاسة الجمهورية بالتناوب، والبرلمانات، ومجلس الوزراء. وسوف تكون عملية مطولة ومحفوفة بالمخاطر، ولا يمكن التنبؤ بنتائجها.

وفيما يتعلق بمفوضية الأمم المتحـدة لشؤون اللاجئين، ومن وجهـة نظر المسـاعدات المادية والإغاثة، فقد بدأ الانتقال من مرحلة الطوارئ إلى نهج التأهيل. وكما ذكرنا من

قبل، واتباعا لنمط سبق تطبيقه فى مناطق أخرى على نطاق العالم، ولاسيما فى امريكا الوسطى فى أواخر الثمانينيات، سوف يجرى مضاعفة برنامج الإعادة إلى الوطن بمشاريع ذات اتجاه إنمائى. وفضلاً عن تنفيذ برنامج للإيواء، يهدف إلى إصلاح المنازل فى إطار مخطط يعتمد على الاعتماد على النفس، حيث يعطى العائدون مواد البناء الأساسية، سوف تقوم المفوضية بدور المحفز على أنشطة التأهيل لوكالات الأمم المتحدة الأخرى أو للمنظمات غير الحكومية.

ويبدو أن هذه هى الطريقة الأفضل لتعزيز العودة إلى الوطن فى سياق المساعدة الاقتصادية المقدمة إلى يوغسلافيا السابقة. إذ نقص الإسكان المناسب هو بالتأكيد أحد الأسباب فى عدم اكتساب حركة العودة إلى الوطن قوة الدفع حتى الآن. إن أربع سنوات من الحرب قد ألحقت أضرارا بما يقدر بـ ٤٠ فى المائة من رصيد الإسكان الاجتماعى و٦٠ فى المائة من المنازل الخاصة فى البوسنة والهرسك، مما أجبر أعداداً ضخمة من السكان على العيش فى وحدات لحق بها الضرر ومساكن مزدحمة.

وقد عهد اتفاق دايتون إلى البنك الدولى بخطة إعادة التعمير فى البوسنة والهرسك، وبدأت المنظمة خطة مدتها ثلاث سنوات تتكلف ٥.١ مليار دولار، لم يتم تمويلها حتى الآن على نحو كاف. وفى هذا الإطار، يعتبر إسهام المفوضية بنحو ٢٠٠ مليون دولار فى عام ١٩٩٦ و١٣٠ مليون دولار فى عام ١٩٩٧ هو، بلاشك، نقطة فى محيط، غير أنه سيوجه مباشرة إلى برنامج العائدين بهدف حفز العودة إلى الوطن والاستمالة إليها.

لقد عرفت المفوضية، أثناء سنوات الصراع، باعتبارها الوكالة التى عبأت أطنانا من الأغذية فى مختلف أنحاء البلد، بالشاحنات الشهيرة ذات اللونين الأبيض والأزرق. ولقد تم استبدال الأغذية الآن بالأسمنت، وبلاط الأسقف، والخشب من أجل إعادة تشييد بيوت اللاجئين العائدين من الخارج.

كما يطرأ تغيير تدريجى فى دور الحماية الذى تقوم به المفوضية، وذلك فى السياق الجديد لمرحلة ما بعد الحرب. وفى غضون مرحلة التثبيت التى ستستمر خلال العامين القادمين، تتوقع المفوضية أن تحول أنشطة الحماية الخاصة بها من الرصد المباشر إلى التركيز على الدعوة لبناء القدرة والترويج لها، وذلك بهدف المساعدة فى استحداث هياكل بديلة وقوى ديمقراطية محلية. وتعتزم المنظمة تقوية قدرة المنظمات المحلية وتوعيتها

من ناحيه، والهياكل الحكومية من ناحيه اخرى والتى ستقوم بأنشطة الحماية المعنيه، وذلك حالما تحفض انشطتها فى المنطقه

وفى إطار ولايتها، سوف تساعد المنظمة بلدان اللجوء فى مسعاها للتشجيع على العودة إلى الوطن فى أمان وكرامة. وسوف تقوم المفوضية بمراقبة حالة العائدين وذلك فيما يتعلق بحقوق الإنسان الأساسية الخاصة بهم. وكما بينا من قبل، سوف تستمر مشكلة الأقليات العائدة إلى مناطق الأغلبية، واحدة من أكثر المهام تحديا فى الوقت الحاضر.

ونختتم بملاحظة أخيرة مؤداها إن الموضوع الذى أسند إلى رئاسة المفوضية هو دراسة مشاريع هذه المفوضية أثناء حالة الطوارئ فى يوغسلافيا السابقة، باعتبارها دراسة حالة. وهناك درس يمكن استخلاصه من التجربة التى خاضتها المفوضية فى هذه المنطقه، وفى ظل ظروف محفوفة بالمخاطر جداً وهو أن حماية الناس ومساعدتهم فى حالة الحرب لم يكونا هما السبب الذى أنشئت من اجله المفوضية فى عام ١٩٥١. والأكثر احتمالا، فى السنوات المقبلة، أن تكون هناك أعداد أقل فأقل من اللاجئين، وأعداد أكبر فأكبر من الأشخاص النازحين داخليا. إن الشخص النازح داخليا، هو لاجئ محتمل لم يسمح له بعبور حدود بلده والتماس اللجوء. لقد أصبحت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هى وكالة الأمم المتحدة ذات الصلة التى يجب أن تتعامل مع الأشخاص النازحين فى أى صراع مقبل. إن التجربة اليوغسلافية قد رفعت درجة المفوضية من منظمة متوجهة إلى اللاجئين، إلى وكالة تعنى بالأشخاص فى الموارث التى من صنع الإنسان على نطاق العالم. وكما قالت السيدة أوغاتا المفوضة السامية الحالية: «فى يوغسلافيا السابقة لم نعزز فقط حقوق الإنسان. بل انقذت أرواحاً»



قائمة بأسماء الباحثين المشاركين*

١- د. إبراهيم سلامة	مستشار- إدارة الشئون القانونية والمعاهدات الدولية وزارة الخارجية
٢- د. إبراهيم نصر الدين	أستاذ ورئيس قسم النظم السياسية والاقتصادية - معهد البحوث والدراسات الأفريقية - جامعة القاهرة
٣- د. أحمد أبو الوفا	أستاذ القانون الدولى العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة
٤- د. أحمد الرشيدى	أستاذ القانون الدولى العام - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
٥- د. أمانى قنديل	خبير - المركز القومى للبحوث الأجتماعية والجنائية
٦- د. حازم حسن جمعة	أستاذ القانون الدولى العام - كلية الحقوق - جامعة الزقازيق
٧- د. حافظ العلوى	مسئول مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين بدولة لبنان
٨- د. حسن نافعة	أستاذ العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة
٩- د. خير الدين عبداللطيف	نائب مساعد وزير الخارجية للشئون القانونية والمعاهدات الدولية
١٠- أ/ دماتسو فيتشى	مدير إدارة يوغوسلافيا السابقة لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجئين - بجنيف
١١- د. سمعان بطرس فرج الله	أستاذ العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
١٢- د. صلاح الدين عامر	أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى العام - كلية الحقوق - جامعة القاهرة
١٣- د. عبد الملك عودة	أستاذ العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

* الأسماء مرتبة أبجديا

١٤- د.علىّ الدّين هلال	عميد كلية الأقتصاد والعلوم السياسية ورئيس مجلس إدارة مركز البحوث والدراسات السياسية
١٥- أ. كريم الأتاسى	مسئول مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشذون اللاجئين بدولة الأمارات العربية المتحدة
١٦- د. كمال المنوفى	أستاذ العلوم السياسية، وكيل كلية الأقتصاد والعلوم السياسية لشئون التعليم والطلاب - جامعة القاهرة
١٧- أ. محمد بوكرى	الممثل الأقليمى فى الشرق الأوسط لمفوضية الأمم المتحدة لشئون اللاجلين
١٨- د. محمد شوقى عبد العال	مدرس بقسم العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القارة
١٩-د. محمد مصطفى يونس	أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى العام - كلية الحقوق - جامعة حلوان
٢٠- د. محمود أسماعيل	أستاذ ورئيس قسم العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
٢١- د. محى الدين قاسم	مدرس العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
٢٢- د. مصطفى كامل السيد	أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز دراسات وبحوث الدول النامية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
٢٣- د. مفيد شهاب	رئيس جامعة القاهرة
٢٤- د. نازلى معوض أحمد	مدير مركز البحوث والدراسات السياسية
٢٥- د. نجوى الفوال	خبير المركز القومى للبحوث الأجتماعية والجنائية
٢٦- د. هدى ميتكيس	أستاذ بقسم العلوم السياسية - كلية الأقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة

مركز البحوث والدراسات السياسية

مركز البحوث والدراسات السياسية وحدة ذات طابع خاص لها استقلالها الفنى والمالى والإدارى ملحقة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة.

ووفقا للائحة، يختص المركز بتشجيع وإجراء الأبحاث التى تعبر عن اهتمامات مجموعة الباحثين فى مجالات علم السياسة وتلك التى تحتاج إليها الجامعات والهيئات الوطنية، وإجراء البحوث والدراسات بشأن المشكلات السياسية ذات الأهمية الوطنية، فضلا عن تجميع البيانات والإحصاءات التى يحتاج إليها البحث السياسى، كما ينظم دورات تدريبية فى منهج البحث فى العلوم السياسية.

رئيس مجلس إدارة المركز:

د. علـى الديـن هـلال عميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

مديـر المركـز:

د. نازلـى معـوض أحمد أستاذ العلوم السياسية بالكلية.

أعضاء مجلس الإدارة

«وفقا للترتيب الأبجدى»

قائمة كتب المركز

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
١	دراسات فى السياسة الخارجية المصرية	د. على الدين هلال (محرر)
٢	اتجاهات حديثة فى علم السياسة	د. على عبد القادر (تقديم)
٣	تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية	د. على الدين هلال (محرر)
٤	تحليل السياسات العامة فى مصر	د. على الدين هلال (تقديم)
٥	القطاع الخاص والسياسات العامة فى مصر	د. أمانى قنديل (محرر)
٦	النظم المحلية فى الدول الاسكندنافية	د. السيد عبد المطلب غانم
٧	الثورة والثورة المضادة فى نيكاراجوا	د. نادية محمود مصطفى
٨	الاقليات والاستقرار السياسى فى الوطن العربى	د. نيفين عبد المنعم مسعد
٩	التجديد السياسى والواقع العربى المعاصر	د. سيف الدين عبد الفتاح
١٠	تحليل السياسة الخارجية	د. محمد السيد سليم
١١	انتخابات الكنيست الثانى عشر فى اسرائيل	د. على الدين هلال (محرر)
١٢	الإدارة المصرية لأزمة طابا	د. أحمد حسن الرشيدى (محرر)
١٣	تقويم السياسات العامة	د. السيد عبد المطلب غانم (محرر)
١٤	تدريس العلوم السياسية فى الوطن العربى	د. عبد المنعم سعيد (محرر)
١٥	التحولات السياسية الحديثة فى الوطن العربى	د. مصطفى كامل السيد (محرر)
١٦	العلاقات المصرية - السودانية	د. أسامة الغزالى حرب (محرر)
١٧	حكم هيئة تحكيم طابا	د. أحمد صادق القشيرى
١٨	التبادل الطلابى بين مصر والدول الافريقية	د. رجاء سليم
١٩	مصر والجماعة الاقتصادية الاوروبية ١٩٩٢	د. هناء خير الدين د. أحمد يوسف أحمد (محرران)
٢٠	الايديولوجية والتنمية فى افريقيا	د. حمدى عبد الرحمن
٢١	العالمية والخصوصية فى دراسة المنطقة العربية	د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٢٢	البحث الامبريقى فى العلوم السياسية	د. ودودة بدران (محرر)
٢٣	النظام السياسى المصرى. التغير والاستمرار	د. على الدين هلال (محرر)
٢٤	سياسة مصر الخارجية فى عالم متغير	د. أحمد يوسف أحمد (محرر)
٢٥	مصر وتحديات التسعينات	د. عبد المنعم سعيد (محرر)
٢٦	معجم النظم السياسية الليبرالية	د. حسن نافعة
٢٧	سياسة التعليم الجامعى فى مصر	د. أمانى قنديل (محرر)
٢٨	الوطن العربى فى عالم متغير	د. نازلى معوض (محرر)
٢٩	التوظف الحكومى فى مصر	د. السيد عبد المطلب غانم (محرر)
٣٠	الدور السياسى للأزهر (١٩٥٢-١٩٨١)	د. ماجدة على صالح ربيع
٣١	الانعكاسات الدولية والاقليمية لأزمة الخليج	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٣٢	الكويت وتحديات مرحلة إعادة البناء	مجموعة باحثين
٣٣	اقترابات البحث فى العلوم الاجتماعية	د. ودودة بدران (محرر)
٣٤	الدولة والنظام العالمى. مؤثرات التبعية ومصر	د. أحمد ثابت
٣٥	تطور علاقة مصر بالجماعة الاقتصادية الاوروبية (١٩٨٩ - ١٩٩٠)	د. ودودة بدران (محرر)
٣٦	تصميم البحوث فى العلوم الاجتماعية	د. ودودة بدران (محرر)
٣٧	حرب الخليج والسياسة المصرية	د. مصطفى علوى (محرر)
٣٨	حتى لا تنشب حرب عربية عربية أخرى	د. مصطفى كامل السيد (محرر)
٣٩	حدود مصر الدولية	د. أحمد عبد الونيس شتا (محرر)
٤٠	قضايا نظرية فى السياسة المقارنة	د. عبد الغفار رشاد (محرر)
٤١	الادارة الأمريكية الجديدة والشرق الأوسط	د. هالة سعودى (محرر)
٤٢	التحولات الديمقراطية فى الوطن العربى	د. نيفين عبد المنعم مسعد (محرر)
٤٣	مصر وأمن الخليج بعد الحرب	د. مصطفى علوى (محرر)
٤٤	جامعة الدول العربية	جميل مطر واخرون

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٤٥	الكويت من الامارة إلى الدولة : دراسة فى نشأة دولة الكويت وتطور مركزها القانونى وعلاقاتها الدولية	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٤٦	السياسات الخارجية للدول العربية	د. بهجت قرنى د. على الدين هلال (محرران)
٤٧	دليل تقييم كفاءة التنظيم فى المنظمات العامة	د. أحمد رشيد
٤٨	العلاقات العربية - الافريقية	د. اجلال رأفت (محرر)
٤٩	المفاوضات العربية - الاسرائيلية ومستقبل السلام فى الشرق الأوسط	د. مصطفى علوى (محرر)
٥٠	النظام العالمى الجديد	د. محمد السيد سليم (محرر)
٥١	ماذا يعنى خريج علوم سياسية	د. على الصاوى
٥٢	التحول الديمقراطى فى المغرب	د. أحمد ثابت
٥٣	اتجاهات جديدة فى الإدارة بين النظرية والتطبيق	د. عطية حسين أفندى
٥٤	الجماعة الأوربية المانيا ومصر	د. ودودة بدران (محرر)
٥٥	السياسة والتغير الإجتماعى فى الوطن العربى	د. جلال عبدالله معوض
٥٦	الأمم المتحدة فى ظل التحولات الراهنة فى النظام الدولى	د. حسن نافعة (محرر)
٥٧	معجم المصطلحات السياسية	د. على الدين هلال (مشرف) د. نيفين مسعد (محرر)
٥٨	أمن الخليج العربى : دراسة فى الإدراك والسياسات	د. عبدالمنعم المشاط (محرر)
٥٩	التطور السياسى فى مصر ١٩٨٢ - ١٩٩٢	د. محمد صفى الدين خربوش(محرر)

م	عنوان الكتاب	المؤلف (المحرر)
٦٠	الثقافة السياسية فى مصر بين الاستمرارية والتغير	د. كمال المنوفى ، د. حسنين توفيق (المحرران)
٦١	التعليم والتنشئة السياسية فى مصر	د. كمال المنوفى (محرر)
٦٢	منظمة المؤتمر الإسلامى فى عالم متغير	د. محمد السيد سليم (محرر)
٦٣	الدور الاقليمى لمصر فى الشرق الأوسط	د. عبد المنعم المشاط (محرر)
٦٤	المرأة المصرية والعمل العام: رؤية مستقبلية	د. علا ابو زيد (محرر)
٦٥	إصلاح الامم المتحدة	د. حسن نافعة
٦٦	الحركات الأسلامية فى عالم متغير	د. علا أبو زيد (محرر)
٦٧	المصالحة العربية الرؤي - الآليات - احتمالات النجاح	د. محمد صفي الدين خربوش (محرر)
٦٨	السياسة والنظام المحلى في مصر	د. السيد عبدالمطلب غانم (محرر)
٦٩	ظاهرة العنف السياسي من منظور مقارن	د. نيفين عبدالمنعم مسعد (محرر)
٧٠	النخبة السياسية في العالم العربي	د. علي الصاوى (محرر)
٧١	التحليل السياسي الامبريقي : طرق البحث في العلوم السياسية	مجموعة مترجمين
٧٢	مصر والقوى الكبرى فى النظام الدولى الجديد	د. أحمد الرشيدى (محرر)
٧٣	الانتخابات الاسرائيلية «الكنيست الرابعة عشر ١٩٩٦» ومستقبل التسوية	د. عبدالعليم محمد
٧٤	قضايا الخصخصة فى مجلس الشعب المصرى	د. عزة وهبى د. ودودة بدران (محرران)
٧٥	تطور النظام السياسى فى مصر ١٨٠٣ - ١٩٩٧	د. على الدين هلال
٧٦	منظمة المؤتمر الإسلامى : دراسة قانونية- سياسية فى ضوء قانون المنظمات الدولية	د. أحمد الرشيدى
٧٧	المؤسسة التشريعية فى الوطن العربى	د. أحمد الرشيدى (محرر)

رقم الإيداع : ١٣٠٥٤ / ٩٧